

# LA TRAVESÍA ECONÓMICA DEL PODER: una mirada a la historia de San Andrés

Johannie Lucía James Cruz





# **LA TRAVESÍA ECONÓMICA DEL PODER: una mirada a la historia de San Andrés**

Johannie Lucía James Cruz



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**  
**SEDE CARIBE**

Agosto de 2014

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

James Cruz, Johannie Lucía, 1977-

La travesía económica del poder : una mirada a la historia de San Andrés / Johannie Lucía James Cruz. -- Primera edición -- San Andrés : Universidad Nacional de Colombia (Sede Caribe), 2014

248 páginas : ilustraciones ; 24cm.

ISBN : 978-958-775-009-6

1. San Andrés (Isla, Colombia) - Condiciones económicas 2. Zonas francas - Aspectos económicos - San Andrés (Isla, Colombia) 3. Turismo - San Andrés (Isla, Colombia) 4. Reserva de Biosfera Seaflower (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Colombia) - Condiciones económicas I. Título

CDD-21 330.986111 / 2014

- © Universidad Nacional de Colombia – Sede Caribe
- © Johannie L. James Cruz, Autora
- © Yusmidia Solano Suarez, editora

Primera edición, 2014

ISBN: 978-958-775-009-6

Diseño Portada y páginas interiores:

*Julián Hernández - Taller de Diseño*

Impresión:

*Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.*

Impreso en Bogotá, Colombia, 2014 – Printed in Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

*A mi hija Emily,  
compañera inseparable y víctima silenciosa de  
mi firme decisión de continuar con mis estudios  
en medio de circunstancias tan difíciles*



# Contenido

<b>Agradecimientos</b>	<b>9</b>
<b>Prólogo</b>	<b>11</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la actualidad	18
<b>Economía agroexportadora basada en el coco (1850-1987)</b>	<b>25</b>
Expansión (1850- 1877)	27
Auge (1877-1919)	31
Mapa de San Andrés	34
Desaceleración (1919-1931)	36
Crisis (1931-1987)	41
El papel del Estado en la construcción del desarrollo sostenible: el período agroexportador (1853-1953)	48
Conclusión	52
<b>El modelo de puerto libre (1953-2000)</b>	<b>55</b>
El general Gustavo Rojas Pinilla y sus ministros (1953)	58
<b>El ciclo económico del puerto libre</b>	<b>62</b>
Surgimiento (1953-1965)	62
Desarrollo (1965-1979)	84
Colapso (1990-2000)	171

El papel del Estado	204
Gobierno local	209
Conclusiones	217
<b>Nueva orientación del desarrollo: Reserva Mundial de la Biosfera Seaflower (2000-2011)</b>	<b>219</b>
Papel del Estado	234
El papel del estado y el gobierno local	241
Conclusiones	246
<b>Conclusiones generales</b>	<b>247</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>249</b>

# Agradecimientos

Hay tantas personas a las que debo mi más sincero agradecimiento que cualquier listado se quedaría corto.

A Dios, por ser mi guía y protector en todo momento.

A mi hija, por su cariño, su paciencia, por siempre disculparme el que no haya podido jugar lo suficiente con ella y por ser mi más grande aliciente.

A mi familia, por el ánimo que me infunden en momentos de debilidad.

A la Universidad Nacional de Colombia, por el apoyo institucional brindado, el cual fue fundamental para realizar esta investigación.

Al Profesor Germán Márquez, por su orientación y sabios consejos.

A la directora de mi tesis doctoral, Dra. Stella M. Arnaiz, por sus valiosos aportes, su colaboración y su permanente disposición.

A los estudiantes Asilvina Pomare, Katherine Grajales y Jesús David Salas, por su inmenso apoyo en la recolección y el análisis de información.

A todos aquellos que enriquecieron esta investigación con sus invaluable contribuciones, reciban mi más sincero agradecimiento.



## Prólogo

**L**a cuenca del Caribe, espacio histórico que aloja al Caribe insular y al continental, tiene una larga historia común, al ser escenario de conquistas y conflictos entre los imperios coloniales, primero; luego entre los nuevos colonizadores del siglo XIX y, después, entre los imperios del siglo XX.

San Andrés, como parte de la geografía insular caribeña de Colombia, tiene en esta historia un papel importante y muy significativo en los últimos dos siglos. Ha compartido con el resto del Caribe los modelos tradicionales que se desarrollaron en la región, desde la economía coprera hasta el turismo, el nuevo maná desde mitad del siglo XX hasta la actualidad.

Este es el reto que plantea este libro: entender el desarrollo histórico de San Andrés vinculado a Colombia y al Caribe, con los que comparte también un destino azaroso y amenazas comunes, desde los huracanes como azote de la naturaleza hasta el exceso de turismo como un reto a la sostenibilidad.

San Andrés, como centro poblacional y económico del archipiélago, está integrado, además, por Providencia, Santa Catalina y los cayos, islotes y bancos que constituyen las islas más hacia el oriente de esta cuenca, muy cercanas a Centroamérica, con la que comparten ecosistemas similares e historia.

Como sus vecinos, San Andrés tuvo su auge coprero a partir de 1853 —cuando se abolió la esclavitud en Colombia—. Ese modelo económico duró más de un siglo —como en Belice, las costas de Centroamérica y México— y cerró su ciclo en la segunda mitad del siglo XX, para darle paso al turismo, que transformó al Caribe en la región más atractiva de los trópicos, lo cual se reflejó en la isla de San Andrés. El coco, producido mayoritariamente por pequeños productores, fue una respuesta aceptada por la gran población de esclavos libertos y un camino para la

supervivencia de ellos y sus familias. Del coco al puerto libre fue un camino que siguió, luego de la crisis del treinta, la clase comercial, reducida en sus ingresos por el ocaso de la copra.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial —mucho más en sus áreas de influencia, como el Caribe— determinan el marco en el que emerge el puerto libre en 1953, momento en que empezaba a darse el comienzo del turismo, el cual se expandirá en la década de los sesenta.

El análisis histórico que se realiza en el presente libro es el marco natural para entender tanto los problemas que derivan de los diferentes modelos aplicados en el archipiélago como los costos del turismo, que también comienza a decaer con el siglo XXI.

El turismo masivo y el puerto libre sin límites cumplen la función de generar riqueza para los sectores más dinámicos de la isla, pero dejan a grandes mayorías en la pobreza. El colapso del modelo de puerto libre coincide con la aplicación, en la mayoría de los países de América, de políticas neoliberales de apertura comercial, lo cual le quitó sentido a estas zonas privilegiadas.

El aporte de la autora en este trabajo está dado porque entiende que el modelo más viable para mantener la gran infraestructura existente es un turismo responsable, que apoye un desarrollo sustentable, ya que gran parte del archipiélago aún está libre de grandes afectaciones, lo cual significa que hay un rico capital natural, además del humano, el histórico y el de la cultura local.

El siglo XXI es de grandes cambios y la isla intenta, con el resto del archipiélago, medidas concretas para llegar a un modelo de desarrollo sustentable, que permita un turismo más selectivo y educado que entienda el valor de esta región y, particularmente, de Seaflower, su gran reserva mundial de biosfera.

Las amenazas son grandes: desde las que genera un modelo internacional turístico operado por grupos muy poderosos que pretenden imponer este modelo masivo en tierra o mar —a través de los cruceros—, hasta las amenazas de la economía criminal expresadas en el narcotráfico, que también afectan la imagen del destino.

La autora propone un modelo basado en las premisas de la racionalidad y la sostenibilidad, a partir de cambios que debe liderar el Estado colombiano, para lograr un desarrollo turístico que se adecue a la propuesta, hoy vigente, de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe, que se creó en el seno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Una reingeniería que partiría de las economías de los grandes hoteles, que han generado una gran riqueza a sus inversores por el trato privilegiado que han recibido por parte del Estado, y que debe permear a todo el *cluster*, a fin de que se puedan integrar a esta dinámica los productores del sector primario y secundario en la medida de sus posibilidades.

Los profundos cambios que se han dado en Colombia en estos años dejan entrever que hay una esperanza de que el Estado nacional consolide su soberanía sobre el archipiélago a partir de un desarrollo sustentable, que sea un referente en este Caribe turístico que tantos costos ha tenido que pagar para mantener su primacía.

La identidad propia, la historia común y el patrimonio natural excepcional de la población isleña son los ingredientes para poder aplicar la fórmula que plantea la autora, que reivindica para su pueblo un modelo racional en este mundo del Caribe.

En estas páginas, los lectores encontrarán una detallada revisión histórica tanto del desarrollo del turismo en América Latina y el Caribe como de los modelos de desarrollo que se dieron en la isla de San Andrés; Un reconocimiento a la población local, los verdaderos dueños de la riqueza natural y cultural del Archipiélago.

**Stella Maris Arnaiz Burne**  
*Puerto Vallarta, Jalisco, México*  
*Primavera de 2012.*



## Introducción

**E**l desarrollo del turismo, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha caracterizado por un espectacular crecimiento y dinamismo global, una continua expansión geográfica y una significativa contribución a la balanza de pagos de muchos países. Es por esto que muchos países de bajos ingresos han visto en esta actividad una importante alternativa de desarrollo económico.

Entre 1995 y 2013, el número de viajes internacionales a nivel mundial pasó de 534 millones a más de 1.00 millones. Es decir, en menos de 20 años el turismo mundial se ha incrementado en más del doble.

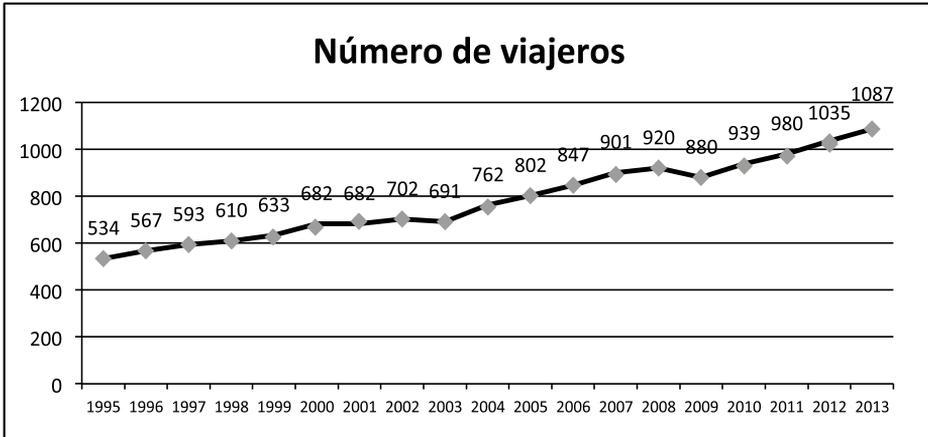
Después de los combustibles, los productos químicos y alimentarios y la industria automotriz, el turismo es el mayor negocio a escala internacional, pues según la OMT representa el 30% de las exportaciones mundiales de servicios y generó recursos por 1,075 billones de dólares de los EE.UU en 2012 (OMT, 2013)<sup>1</sup>.

Entre los países de América Latina, México es el principal receptor, con más de 23 millones de llegadas de turistas internacionales en 2012, lo que le supuso ingresos a la economía mexicana por cerca 10.500 millones de dólares aproximadamente.

---

1 Los ingresos por turismo internacional crecieron un 4% en 2012. Comunicado de prensa mayo 2013. <http://media.unwto.org/es/press-release/2013-05-15/los-ingresos-por-turismo-internacional-crecieron-un-4-en-2012>

**Figura I. Llegada de turistas internacionales en el mundo (1995-2013)**



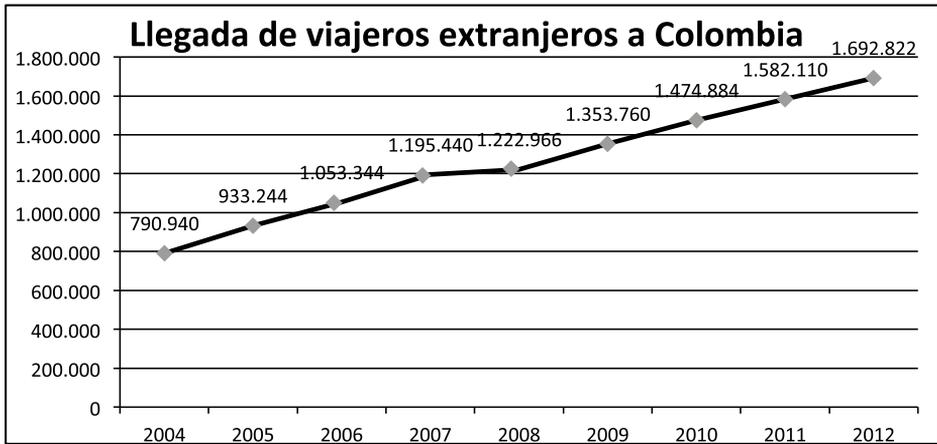
**Fuente:** Elaboración propia con base en "El turismo internacional encarrilado hacia la recuperación después de un 2009 extraordinariamente difícil". madrid (España), 18 de enero de 2010. Consultado el 25 de mayo de 2010 en [http://www.unwto.org/media/news/sp/press\\_det.php?id=5361](http://www.unwto.org/media/news/sp/press_det.php?id=5361) y Kester, J. (2013) International Tourism Results and prospects for 2014. [http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_fitur\\_2014\\_hq\\_jk\\_lpp.pdf](http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_fitur_2014_hq_jk_lpp.pdf)

En Colombia, el turismo es el tercer sector generador de divisas, después del petróleo y el carbón, y por encima de productos tradicionales como café, flores y banano. Entre 2001 y 2012 el número de pasajeros extranjeros que visitó el país ascendió de 790.000 a más de un millón seiscientos mil respectivamente. Es decir, en menos de diez años las visitas de extranjero al país aumentaron en más del doble. Se estima que 1 490.000 colombianos estuvieron empleados directa o indirectamente en el sector en 2011 y se generaron divisas que ascienden a US \$3.082 millones de dólares.

El Caribe colombiano es la región líder en turismo en el país, pues allí se ubican tres de los principales destinos visitados por turistas nacionales y extranjeros: Cartagena, Santa Marta y San Andrés.

Según la Asociación Hotelera de Colombia (Cotelco 2008), la isla de San Andrés es considerada el quinto destino predilecto de los extranjeros que visitan Colombia. Declarado por la Unesco reserva mundial de la biosfera en 2000, el Archipiélago recibe mas de 500.000 turistas al año y presenta una tasa de crecimiento anual superior al promedio nacional. Pero, paradójicamente, el 66,9 % de los isleños enfrenta altos niveles de pobreza y un gran porcentaje de la población recibe ingresos muy bajos.

**Figura 2.** Llegada de turistas internacionales a Colombia (2004-2012)



**Fuente:** Proexport Colombia. informe turismo extranjero en Colombia. Cifras 2012. [http://www.colombiatrading.com.co/sites/default/files/informe\\_proexport\\_turismo\\_extranjero\\_en\\_colombia\\_a\\_diciembre\\_2012\\_final.pdf](http://www.colombiatrading.com.co/sites/default/files/informe_proexport_turismo_extranjero_en_colombia_a_diciembre_2012_final.pdf) consultado el 25 de enero de 2014.

La presente investigación pretende realizar una descripción crítica de los modelos de desarrollo económico implementados en el Archipiélago a partir de la segunda mitad del siglo XIX y Evaluar el papel del Estado en la construcción del desarrollo económico y social del archipiélago a lo largo de la historia.

Este texto se basó principalmente en la compilación documental de fuentes primarias y secundarias de información que permitieran la reconstrucción de la historia económica de la isla de San Andrés desde mediados del siglo XIX hasta la primera década del siglo XXI. Historia que ha sido contada por periodos específicos de tiempo y que en esta oportunidad se intenta integrar temporalmente.

Se trata de una investigación financiada por la Universidad Nacional de Colombia, en el marco de la Convocatoria de Investigación Sede Caribe 2010-2012, Modalidad I: Apoyo a través de Proyectos a Docentes Investigadores de la Sede Caribe. El proyecto lleva por título *Caracterización socioespacial del territorio en la isla de San Andrés*.

También fue de mucha utilidad para los propósitos de esta investigación, la revisión de la compilación de noticias que el periódico el Tiempo publicó en torno al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre 1950-2002. Dicha actividad se realizó en el marco del desarrollo del componente "Problemática Socioeconómica" liderado por los profesores Luis Alberto Restrepo y Socorro

Ramírez en el Proyecto de investigación “Procesos, Crisis y convivencia en un territorio Insular. Situación actual y perspectivas: El caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Desarrollado en 2000 y financiado por la Universidad Nacional de Colombia.

## El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la actualidad

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, situado a más de 700 km al noroeste de la costa continental de Colombia sobre el mar Caribe, constituye una extensión terrestre de 52,5 km<sup>2</sup> y 349 000 km<sup>2</sup> de mar territorial aproximadamente. Lo integran las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; los islotes Bolívar y Albuquerque, los cayos Cotton, Haynes, Johnny, Roncador, Serrana, Serranilla, Quitasueño, Rocky y Cangrejo, y los bancos Alicia y Bajo Nuevo, entre otros. Solo las tres primeras islas están permanente habitadas.

**Figura 3.** Ubicación geográfica del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

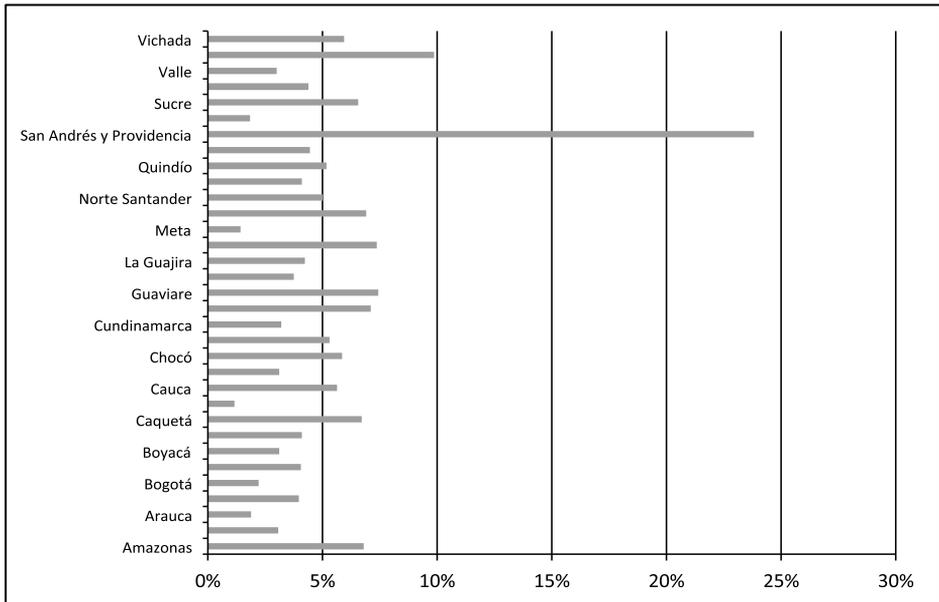


**Fuente:** Plan Maestro de Turismo para la Reserva de la Biosfera Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Archipiélago aportó el 0,1 % del PIB nacional de 2012 y es, de lejos, el departamento colombiano más dependiente del turismo (Aguilera, et.al.; 2006) (figura 2). Mientras en los otros departamentos del país la participación del sector Hotelería y Restaurantes dentro del PIB no sobrepasa el 10 %, en el archipiélago esta proporción es superior al 20 %. En 2010, el PIB del archipiélago era de \$806.000 millones de pesos, de los cuales las actividades asociadas al turismo representaban el 40% (Comercio, Hotelería y Restaurantes).

Las islas son visitadas anualmente por más de 600.000 turistas, el 18 % de ellos extranjeros. En 2012 el archipiélago no solo reportó la más alta ocupación hotelera del país, (63,3%) superando a Cartagena y Santa Marta, (ICER 2012) sino que además recibió más de 629.000 turistas. San Andrés es considerado el quinto destino predilecto de los extranjeros que visitan el país y sus visitas se han incrementado en un 14% entre 2011 y 2012 (Tabla 1). Este es un aumento considerablemente superior a la media mundial de largo plazo estimada por la Organización Mundial del Turismo (OMT): 4,1 %. Lo que evidencia el gran dinamismo de esta actividad económica.

**Figura 4.** Participación porcentual del sector Servicios de Hotelería y Restaurantes dentro de los PIB departamentales, a precios corrientes, 2010



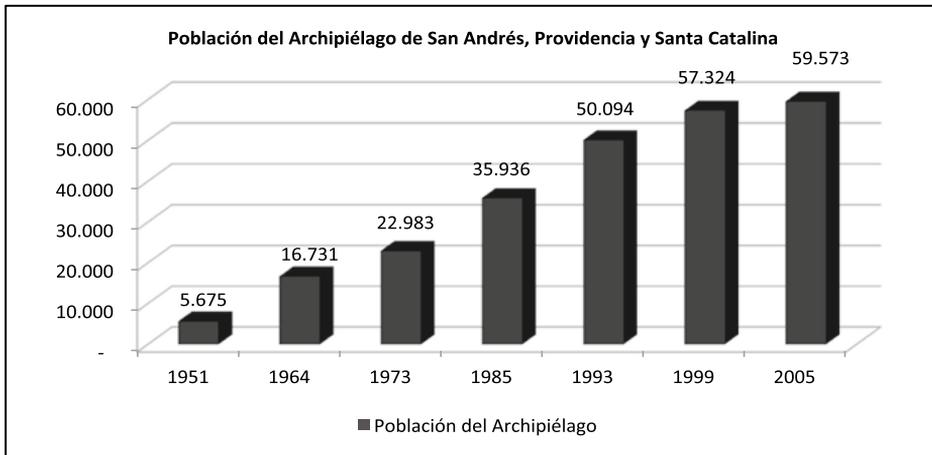
**Fuente:** elaboración propia con base en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (Dane, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co))

**Tabla 1.** Llegada de turistas al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2000-2012)

AÑO	NACIONALES	VAR %	EXTRANJEROS	VAR %	TOTAL	
2000	320 570		20 683		341 253	
2001	286 859	-10,5	24 099	16,52	310 958	-8,88
2002	323 286	12,70	20 364	-15,5	343 650	10,51
2003	334 286	3,40	33 273	63,39	367 559	6,96
2004	317 427	-5	47 262	42,04	364 689	-0,78
2005	268 959	-15,3	74 138	56,87	343 097	-5,92
2006	292 741	8,80	84 878	14,49	377 619	10,06
2007	305 402	4,3	82 050	-3,33	387 452	2,6
2008	307 557	0,7	81 944	-0,13	389 501	0,53
2009	329 837	7,2	81 489	-0,56	411 326	5,6
2010	394 719	19,67	81 715	0,28	476 434	15,83
2011	453 387	14,86	75 770	-7,28	529 157	11,07
2012	542 696	14,00	86 376	2,56	629 072	18,88

Fuente: Secretaría de Turismo Departamental. Elaboración de la autora

**Figura 5.** Evolución histórica de la población del Archipiélago, 1951-2005

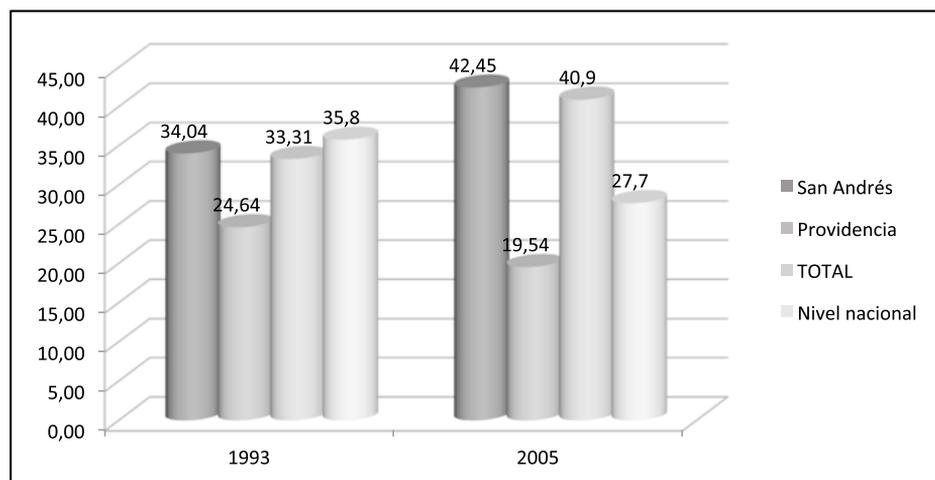


Fuente: elaboración propia con base en cifras del Dane ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co))

Sumado a esto, las cifras del Dane indican que, en general, en el departamento se ha incrementado sustancialmente el porcentaje de población que presenta Necesidades Básicas Insatisfechas, pues ha pasado del 33,31 % en 1993 (inferior al nivel nacional, 35,8 %) al 40,9 % en 2005, muy por encima del nivel nacional (27,7 %). Pero este aumento ha sido particularmente sentido en San Andrés, que pasó, en esos mismos años, de un 34,04 % de población con NBI a un 42,45 %. Por el contrario, en Providencia, la población con NBI han disminuido. Estas cifras corroboran no solo el evidente problema social en el departamento, sino también las disparidades intrarregionales.

Sin embargo, estas alentadoras cifras no se han traducido en mejoras significativas para la comunidad local. En particular, la isla de San Andrés enfrenta un grave problema de presión humana, pues su población residente —59573 personas— y la industria turística conviven en una superficie de solo 27 km<sup>2</sup>, lo que la hace la isla más densamente poblada del Caribe: 2206 hab./km<sup>2</sup> (Garzón-Ferreira y Díaz 2003).

**Figura 6. Porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>2</sup> (1993 y 2005)**

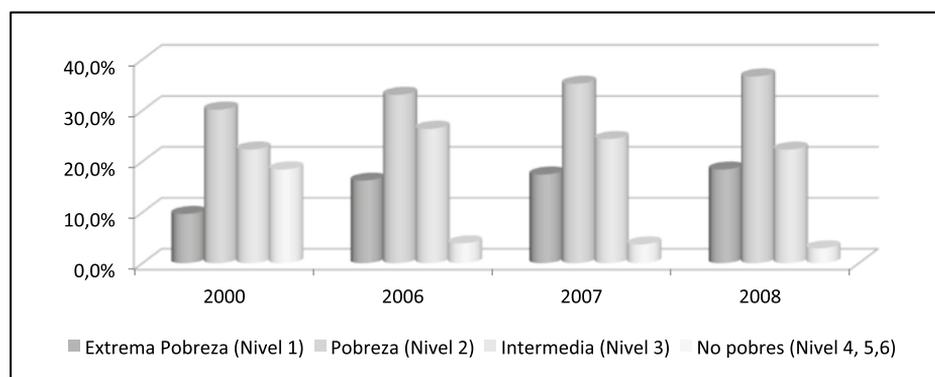


Fuente: elaboración propia con base en cifras del Dane ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co))

- La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. En este indicador, se considera pobre aquella persona o familia en cuyas condiciones de vida se cumple al menos una de las siguientes características: viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (Dane 2005).

Por otro lado, con una cobertura del 80 % de la población, los datos del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén) indican que entre 2000 y 2008 el porcentaje de población con altos niveles de pobreza (niveles 1 y 2) ha pasado del 40 al 55 %. Es decir, más de la mitad de la población del archipiélago es pobre mientras que la población intermedia y demás ha disminuido del 41 % a tan solo el 25 %. Esto reafirma aún más el preocupante panorama social.

**Figura 7 y Tabla 2.** Distribución de la población del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por niveles de pobreza<sup>3</sup>



	2000*	2006**	2007**	
Extrema pobreza (Nivel 1)	9,7 %	16,3 %	17,5 %	18,4 %
Pobreza (Nivel 2)	30,2 %	33,1 %	35,2 %	36,7 %
Intermedia (Nivel 3)	22,3 %	26,4 %	24,4 %	22,3 %
No pobres (Nivel 4, 5,6)	18,4 %	3,9 %	3,7 %	2,9 %
<b>COBERTURA TOTAL</b>	<b>80,7 %</b>	<b>79,7 %</b>	<b>80,8 %</b>	<b>80,4 %</b>

Fuente: <http://www.sisben.gov.co/Informaci%C3%B3n/tabid/48/language/es-ES/Default.aspx>

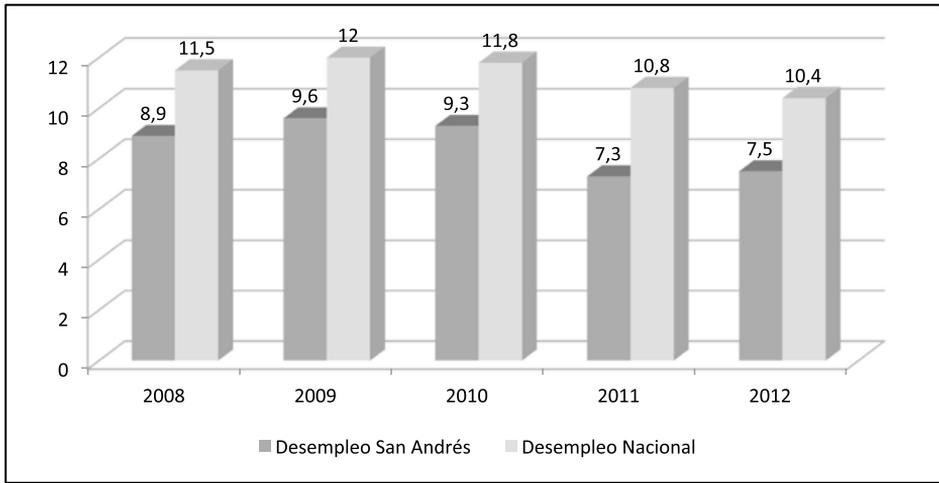
\* Porcentaje de población según datos del censo de 1999. Población total: 57 324

\*\* Porcentaje de población según datos del censo de 2005. Población total: 59 573

3 A diferencia del NBI, el Sisbén clasifica las personas en orden ascendente, de mayor a menor pobreza. La clasificación en orden de pobreza permite que efectivamente se haga una focalización, puesto que es posible saber quiénes son los más pobres entre los pobres para entregar subsidios de manera prioritaria. Además, permite determinar diversos “puntos de corte”, según las necesidades de cada uno de los programas sociales.

Si bien cerca del 50% de la mano de obra ocupada del Archipiélago se emplea en actividades asociadas al turismo (comercio, restaurantes y hoteles) y el desempleo es inferior al promedio nacional. De los más de 25.000 ocupados con que cuenta el archipiélago, más de 5.000 están subempleados y cerca del 70% de los trabajadores vinculados formalmente recibe ingresos mensuales de menos de 1,5 salarios mínimos DANE (2012). Tan solo un 18% de la población ocupada gana más de dos salarios mínimos.

**Figura 8. Tasa de desempleo Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2008-2012)<sup>4</sup>**



Fuente: ICER 2010, 2011, 2012

Por tanto, pese a las entusiastas cifras que refleja el turismo respecto a la generación de ingresos para la población del Departamento, al parecer, el turismo que se ofrece actualmente no está generando procesos de distribución equitativa de los recursos económicos entre la población local. Aunque esta situación no puede atribuirse exclusivamente al turismo, hay que admitir que esta actividad ofrece un potencial de generación de ingresos que puede no estarse aprovechando al máximo.

4 Cabe anotar que la tasa de desempleo en el censo se mide con la pregunta sobre actividad principal en la semana anterior al censo, lo que permite reportar como empleo las actividades informales.

El archipiélago cuenta con particulares recursos naturales que lo hacen propicio para el desarrollo del turismo sostenible. El Caribe colombiano tiene una extensión de 2860 km<sup>2</sup> de áreas coralinas, de las cuales el 76,5 % corresponden a las siete áreas oceánicas del archipiélago (Albuquerque, Cayos Courtown, San Andrés, Providencia, Roncador, Serrana y Quitasueño). La barrera arrecifal de la isla de Providencia tiene una longitud de 32 km<sup>2</sup>, lo que la constituye en la segunda en extensión en el hemisferio occidental, después de la de Belice, y la tercera a nivel mundial. Además, este complejo arrecifal es exclusivo en la región, porque rodea la única isla volcánica elevada del corredor mesoamericano.

Las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina enfrentan un compromiso internacional especial en la búsqueda del desarrollo sostenible. Fueron declaradas por la Unesco Reserva Mundial de la Biosfera, el 9 de noviembre de 2000 y están ubicadas en la Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC). En enero de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia estableció 65 000 km<sup>2</sup> de su extensión marítima como Área Marina Protegida, y dentro de su territorio se encuentran un parque nacional y dos parques regionales. Todas estas son figuras de conservación ambiental que exigen una responsabilidad adicional con el medio ambiente.

La presente investigación pretende ilustrar el proceso mediante el cual San Andrés se consolida como destino turístico importante para el país. Mediante la documentación de su historia económica desde la abolición de la esclavitud, a mediados del siglo XIX, hasta la primera década del siglo XXI.

## **Economía agroexportadora basada en el coco (1850-1987)<sup>5</sup>**

**M**ucho se ha escrito sobre la vocación turística del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero es poco lo que se conoce sobre su tradición agropecuaria. Este aparte tiene como propósito documentar el que ha sido considerado uno de los períodos históricos más importantes en la economía del Archipiélago: el período económico dominado por las exportaciones de coco, que inicia en 1853, fecha en que es abolida la esclavitud en Colombia, y se extiende hasta finales del siglo XX.

La descripción y el análisis de este período de estudio permiten ilustrar el contexto que precedió al drástico cambio en la orientación económica que sufrió el departamento-archipiélago, pues a partir de la segunda mitad del siglo XX pasó de ser una economía primario-exportadora a ser una economía dedicada principalmente al sector terciario o de servicios (turismo y comercio). Así pues, si ayer fue una sociedad productora y exportadora de bienes agrícolas hoy enfrenta serios problemas de seguridad alimentaria.

Mediante una revisión minuciosa de la bibliografía existente respecto al tema, complementada con los hallazgos encontrados en archivos históricos, información publicada en periódicos de circulación nacional y entrevistas se logró identificar y caracterizar las diferentes etapas que componen el ciclo económico del coco. Es así como, tomando como base los volúmenes de exportación de la fruta durante el período 1850-1987, se identifican cuatro fases (figura 8): la de expansión, entre 1850 y 1877; la de auge, entre 1877 y 1919; la de desaceleración, entre 1919 y

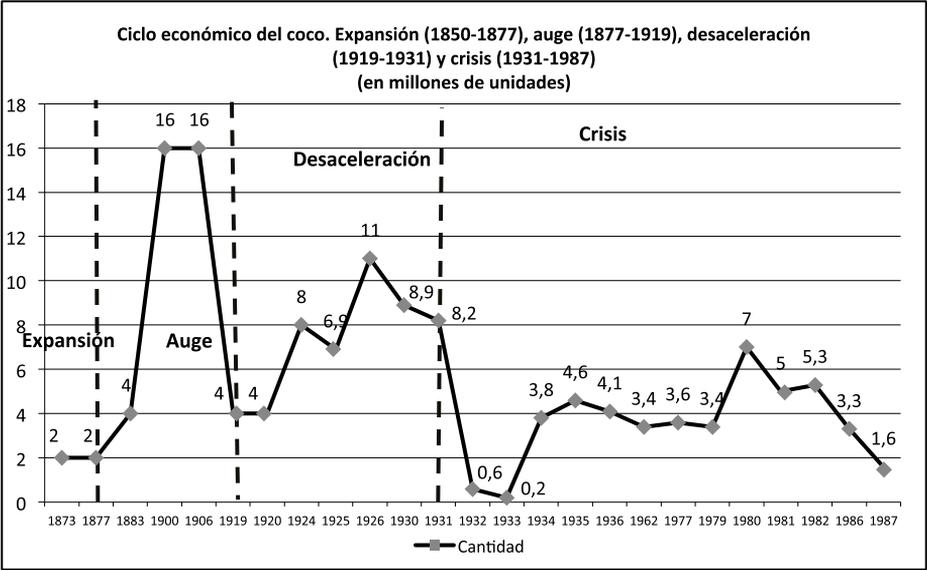
---

5 Los aportes académicos de la historiadora Katherine Grajales David fueron fundamentales para la consolidación de este aparte del libro.

1931, y por último, la de crisis, entre 1931 y 1987. Estas cifras fueron recopiladas de los diferentes documentos consultados que tratan el tema en cuestión.

La periodización propuesta en esta investigación dista de la que ha predominado en la bibliografía existente y que sitúa a la declaración del Archipiélago como puerto libre, en 1953, como el hecho que marca la abrupta eliminación de la producción de coco allí<sup>6</sup>. Como se explicará más adelante, se pudo comprobar que, pese al surgimiento de una nueva orientación económica basada en el turismo y que empezaba a dominar la economía del Archipiélago, en la segunda mitad del siglo XX, las ventas de coco, aunque habían perdido importancia relativa, seguían efectuándose. Incluso fue después de la mencionada declaración que se inauguran en el Archipiélago las fábricas de grasa, para aprovechar al máximo la producción local de coco.

**Figura 8.** Ciclo económico del coco. Expansión (1850-1877), Auge (1877-1919), Desaceleración (1919-1931) y Crisis (1931-1987)



**Fuente:** elaborada con base en datos relacionados en la historiografía del ciclo económico del coco en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Parsons 1985, Clemente 1994, AGN, Escobar 1937 y Plan de Desarrollo 1989).

6 Isabel Clemente (1994) identifica dos fases. De 1850 a 1926 y de 1930 a 1953. En la primera, la economía del coco alcanza el máximo de su prosperidad y se cimientan las relaciones con el mercado exterior. La segunda corresponde a la extinción de la economía del coco.

En este texto se amplían los indicadores económicos que tradicionalmente se analizan en la historiografía del ciclo del coco (las exportaciones y la cotización del precio internacional de la nuez) para incluir otros como los destinos de exportación, los usos del coco, las cantidades exportadas, etc. Además, se logró enriquecer la documentación existente que referencia el contexto socioeconómico y político en el que se desarrolla este período económico.

También fueron elementos relevantes de estudio aquellos aspectos, circunstancias, situaciones y elementos que subyacían al destacado espectro de auge y prosperidad económica del Archipiélago. De esta forma, se logró una aproximación a la coyuntura de desaceleración y crisis del ciclo económico. Es por lo anterior que se hizo necesario realizar una relectura que integró los principales hechos históricos que tuvieron lugar en el marco de diversas dimensiones —territorial, política, social, económica, agrícola y de infraestructura— de las Islas. Hechos que terminaron por incidir directa e indirectamente en la desaceleración y posterior crisis del ciclo económico del coco.

Es así como se logró enriquecer la historiografía económica de una de las más destacables y sobresalientes economías del siglo XIX en Colombia, mediante el replanteamiento de algunos aspectos de los análisis histórico-económicos existentes, relacionados con el ciclo económico del coco, proponiéndose nuevas orientaciones con respecto a la temática abordada.

## **Expansión (1850- 1877)**

El surgimiento de la economía del coco en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina estuvo favorecido por el contexto económico mundial de mediados del siglo XIX, que, como se mencionó con anterioridad, concentró el desarrollo económico de América Latina en la exportación de productos primarios, mientras Inglaterra y, posteriormente, Estados Unidos se especializaban en la exportación de productos industriales (Sheahan 1990). Esto no solo garantizó una creciente demanda de productos agrícolas latinoamericanos, sino también un amplio mercado para los bienes industriales de las metrópolis.

Por otro lado, el proceso de abolición de la esclavitud fue determinante en el nacimiento y desarrollo de la economía del coco en las Islas. Antes de 1853<sup>7</sup>, el

---

7 En ese año, el presidente José Hilario López decreta la abolición de la esclavitud en Colombia. Según Sandner (2003:330), si bien en Providencia la esclavitud fue abolida con anterioridad a esta fecha, "En San Andrés, la esclavitud fue levantada a penas en 1853"

principal producto constitutivo de la economía insular colombiana era el algodón, el cual era explotado a través de un sistema económico esclavista que tenía como agente comercial a Inglaterra. Se estima que este ciclo económico algodonero duró alrededor de dos siglos, pero en medio de su decadencia se fue cultivando paralelamente, a nivel extensivo, el cocotero<sup>8</sup>.

Para 1853, cuando es abolida la esclavitud en el territorio insular colombiano, muchos amos le concedieron a sus antiguos esclavos porciones pequeñas de tierra para que habitaran y cultivaran en ella, en otros casos los recién libertos recibieron tierras por adjudicación de baldíos (Parsons 1985)<sup>9</sup>. Con estas nuevas condiciones de vida, los antiguos esclavos, que eran aproximadamente la mitad de la población del Archipiélago, se convirtieron en pequeños propietarios de tierra, mientras que otros se dedicaron al trabajo asalariado.<sup>10</sup>

Con la nueva distribución de la tierra, se instauraría un nuevo uso de la misma, a través del cultivo del coco —que, además, podía ejecutarse con mano de obra

---

8 Fuentes consultadas por James Parsons, en los National Archives en Washington D. C., para 1841, relacionan los primeros datos sobre una cosecha de coco que fue transportada por Hugg, un ciudadano norteamericano que empezó comerciando entre Nueva York y San Andrés en 1834. En su viaje, Hugg embarcó varias cargas de algodón y un barril de aceite de coco de San Andrés y 27 cargas de algodón de Providencia. La goleta viajaba de San Andrés a Kingston vía Portobelo, cuando fue capturada por un barco de guerra de Cartagena. El capitán de la goleta era Philip Beekman Livingston, quien fue más tarde agente consular en San Andrés (Parsons 1985). El 31 de diciembre de 1873, el agente comercial de los Estados Unidos en San Andrés escribió: "Fue alrededor del año 1850 que el interés de unos cinco o seis agricultores se orientó hacia la siembra de cocos y con anterioridad a la manumisión habían hecho grandes siembras de cocoteros que hoy son el sustento de sus descendientes en condiciones muy cómodas..." (Meisel 2003:17).

9 Según Sandner (2003:330), inicialmente "los antiguos esclavos debieron, como recompensa por las parcelas liberadas, trabajar cuatro días a la semana para los antiguos amos, pero pronto se liberaron del compromiso y se convirtieron en pequeños campesinos y hortelanos".

10 Según información consignada el Anuario Estadístico del Archipiélago y suministrada por el Dane y la División de Estudios Administrativos y Estadísticos de la Secretaría de Planeación, y teniendo en cuenta los balances demográficos realizados por James Parsons, para 1851, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina alcanzaba una población aproximada de 2000 habitantes. San Andrés contaba con 1275 habitantes y Providencia con 640. De esta población, Parsons estima que la mitad eran esclavos, quienes con la abolición de la esclavitud adquirieron su libertad y empezaron a ser parte activa en los procesos comerciales relacionados con la naciente economía del coco, pasando de esclavos a propietarios. Un hecho destacable dentro de la historia económica del Archipiélago es que, una vez declarada oficialmente la abolición de la esclavitud, mientras en Colombia y en general en Latinoamérica este período se caracteriza por la prevalencia de una alta concentración de la tierra, en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sí hubo redistribución de esta.

familiar (Clemente 1994)—. El coco es una palma fácil de germinar y que, en sus inicios, no necesitó de mayores cuidados para su producción y crecimiento, pues no se aplicaron las técnicas y manejos agrícolas pertinentes para su siembra, solo se cultivaba y se esperaba que la fruta madurara, para luego proceder a su primera recolección. Posteriormente, se esperaban las siguientes cosechas.<sup>11</sup>

Por su parte, la demanda creciente de la fruta a nivel del mercado internacional estaba también motivada por los usos que se le daba. La copra<sup>12</sup> constituye la materia prima básica para la elaboración de aceite para consumo humano, sustitutivo del de oliva, o de manteca vegetal, margarina, jabones, concentrado para animales y otros productos de menor importancia. Además, con la cáscara de la nuez se fabrican peines, botones y otros artículos; con la raíz, escobas, y con la fibra del caparazón, sogas, cepillos y esteras. Cada 1000 cocos suministran 80 kilos de fibra. Para todos estos renglones existe comprador permanente. El agua de coco es digestiva y tiene propiedades alimenticias parecidas a las del jugo de la naranja. Con el jugo de la espata o cubierta de la flor se elabora azúcar; que fermentado adquiere propiedades tóxicas y destilado suministra, por cada 100 litros, de 8 a 9 litros de alcohol de 90°.

Con la amplia demanda del producto, rápidamente se fue requiriendo de cada vez más fruta para ser comercializada y exportada hacia los Estados Unidos. Fue de este modo como la isla de San Andrés empezó a cambiar su paisaje algodonero, y los largos cocoteros se empezaron a imponer en medio del paisaje isleño.



11 A diferencia del algodón, que requería mucha más mano de obra para su cuidado.

12 Se da el nombre de copra a la almendra del coco o masa blanca debidamente deshidratada, de la cual se extrae el aceite que se emplea para la fabricación de manteca, jabones, margarina, etc. Para este efecto, los cocos deben cogerse suficientemente maduros. Para la elaboración de la copra existen tres sistemas: secar la masa al sol, por fuego directo o en estufas u hornos especiales. Los dos primeros sistemas anotados dan un margen de pérdida muy alto y no son, por consiguiente, muy aconsejables (Ruiz 1948)

El número de nueces aumentó progresivamente, y ahora había fruta suficiente para exportar a los Estados Unidos y cumplir con la demanda ascendente. Según Parsons, en 1855 se hace oficial el primer embarque de coco hacia este país, pagándose la nuez a US\$8 por cada mil nueces exportadas (Parsons 1985). Aunque no se poseen registros de la cantidad de nueces exportadas durante este primer embarque, dieciocho años después, en 1873, se estaban exportando alrededor de dos millones de nueces y se pagaba a US\$30 cada mil —es decir, se incrementó en casi cuatro veces su valor comercial en un período de dieciocho años—. Aunque Meisel, A (2009) relata que ya desde 1846 se hacían exportaciones de coco desde San Andrés (Meisel, 2009: pág.8) .

Un informe de 1871 del párroco Livingston citaba: "...By the time 1856 had dawned upon San Andres it had become a coconut country, American vessels had become regular traders and the former slave the present principal controller of the commerce..." (Sandner 2003:330).

Se puede decir, entonces, que la transición de una economía algodonera a una cocotera representó, además de un cambio en las relaciones sociales, también un cambio en la dirección de las relaciones comerciales del archipiélago. El sistema algodonero estuvo direccionado por más de un siglo hacia los mercados ingleses. Pero, en medio de las nuevas circunstancias inscritas para el siglo XIX, va a ser Estados Unidos quien se impondrá en el continente americano, a través de nuevas relaciones coloniales, como potencia militar, económica y política.

Los norteamericanos dominaban el comercio del coco. Sus barcos, que venían desde Boston y Nueva York, traían carne salada, harina, arroz y telas y se devolvían llevando coco en fruta o en forma de copra, concha de carey, zarzaparrilla, cacao, goma, *fustic* (*Maclura tinctoria*, palo amarillo), *mahogany* (caoba), pieles, algodón, cedro y otras maderas preciosas (Díaz 1978). En los puertos de Catalina y El Cove se registraban entradas de cien goletas y seis vapores por año, especialmente de la compañía norteamericana Franklin Baker de Nueva Jersey, que dominó la industria del coco en los Estados Unidos y que fue la principal compradora de coco en las Islas (Parsons 1985).

A las anteriores circunstancias, se sumarían los beneficios en las relaciones comerciales internacionales de las Islas, promovidos por su declaración como zona franca por parte del gobierno del presidente Tomas Cipriano de Mosquera en 1848. Este hecho le confería al Archipiélago posicionamiento internacional como puerto en el Caribe, pues ya no era un puerto destinado solamente a labores de descarga y expedición de licencias para el comercio costanero con

Colombia, sino que proveía de cargamento de regreso y, a la vez, sus prósperos habitantes ofrecían un mercado propio (Parsons 1985).

Cabe destacar que las islas de Providencia y Santa Catalina no se especializaron en un alto grado en el cultivo del cocotero. El origen volcánico de sus suelos, a diferencia de San Andrés, que es de origen coralino, favoreció el cultivo de una amplia diversidad de productos agrícolas, entre los que se encontraban frutas, vegetales, maderas y algodón. A nivel de productos pecuarios, se criaban cerdos, ganado, aves de corral y caballares.

Es así como Providencia y Santa Catalina fueron las encargadas de suministrar los productos agrícolas y pecuarios a la naciente economía del coco, posibilitando que los habitantes del Archipiélago se autoabastecieran y el excedente fuera utilizado para la importación de manufacturas.

## **Auge (1877-1919)**

La diversificación en el uso de los derivados del coco a nivel internacional<sup>13</sup> estimuló la demanda internacional de la fruta y favoreció el auge de la economía cocotera en la isla de San Andrés, durante el siglo XIX e inicios del XX<sup>14</sup>. Los constantes incrementos en el precio internacional del coco (Tabla 3), acompañados de mayores niveles de exportación de la fruta, hicieron que entre 1870 y 1910 se consolidara como el principal producto de exportación de las Islas.

Para 1855 (Tabla 3) la cotización internacional de la nuez era de US\$8 por cada mil; diez años después, en 1865, se duplica a US\$16 por mil; en 1870 alcanza US\$30 por mil y en 1873 decrece y se vende a US\$25 por mil.

---

13 Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 1842 se crean las primeras fábricas para la extracción de aceite de copra en Inglaterra y Francia. La copra se empleaba principalmente en la elaboración de aceite y tortas de coco (harina de aceite de copra). En 1885 se logró extraer del aceite de coco grasa para cocinar (FAO 1970).

14 En el continente americano, Según Víctor Manuel Patiño (1963), "Las plantaciones de cocotero para fines comerciales, aunque fueron aumentando gradualmente a partir del período republicano, cobraron intensidad para fines del siglo XIX y principios del actual [XX]. Dice un autor que en la isla de San Andrés, se plantaron entonces cerca de dos mil hectáreas [...]. Esto no fue un movimiento espontáneo, sino reflejo de la importancia creciente que para la gran industria de los aceites vegetales tuvo la utilización en grande del cocotero".

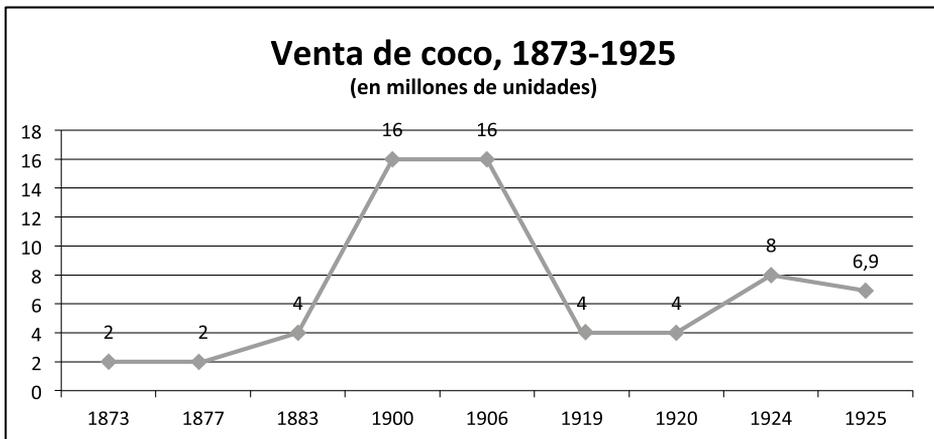
**Tabla 3. Valor comercial del coco (1855-1899)**

AÑO	PRECIO DE VENTA (por cada mil unidades)
1855	US\$8 (Parsons)
1865	US\$16 (Clemente)
1870	US\$30 (Parsons)
1873	US\$25 (Clemente)

Fuente: datos recopilados de las investigaciones de Parsons (1985) y Clemente (1994).

Los registros de exportaciones de coco señalan que en 1873 se exportaron 2 millones de nueces (Figura 9); diez años después, en 1883, se exportaron 4 millones de cocos, y para 1900 se registró una producción anual de 16 millones de nueces, la producción más alta en la historia del ciclo económico del coco. Esta cantidad se sostuvo de igual forma en 1906: 16 millones de nueces que fueron exportadas a los Estados Unidos. Se estima que durante este periodo de auge, entre 1870 y 1900, el Archipiélago de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina proporcionó la mitad del coco que Estados Unidos importaba a finales del siglo XIX (Parsons 1985).

**Figura 10. Venta de coco, 1873-1925 (en millones de unidades)**



Fuente: elaborada con base en datos relacionados en la historiografía del ciclo económico del coco en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Parsons 1985, Clemente 1994 y AGN).

Por otro lado, según Isabel Clemente, para esa época producir coco resultaba muy económico en términos de gastos. Una palma de coco produce aproximadamente 100 cocos al año a partir de su sexto año de vida. “En 1873, los costos de producción de la nuez no excedían US\$4 por cada mil; el precio sostenido de venta era de US\$25 por mil durante las dos terceras partes del año, y en el último tercio ascendía a US\$30 o US\$36” (Clemente, 1996: 346). Además de esto, el nivel tecnológico para el cultivo del cocotero era bajo: no se utilizaban abonos y muchas veces no se esperaba la maduración de la fruta para cortarla. Estas condiciones del mercado ofrecían un considerable margen de ganancia a los productores.

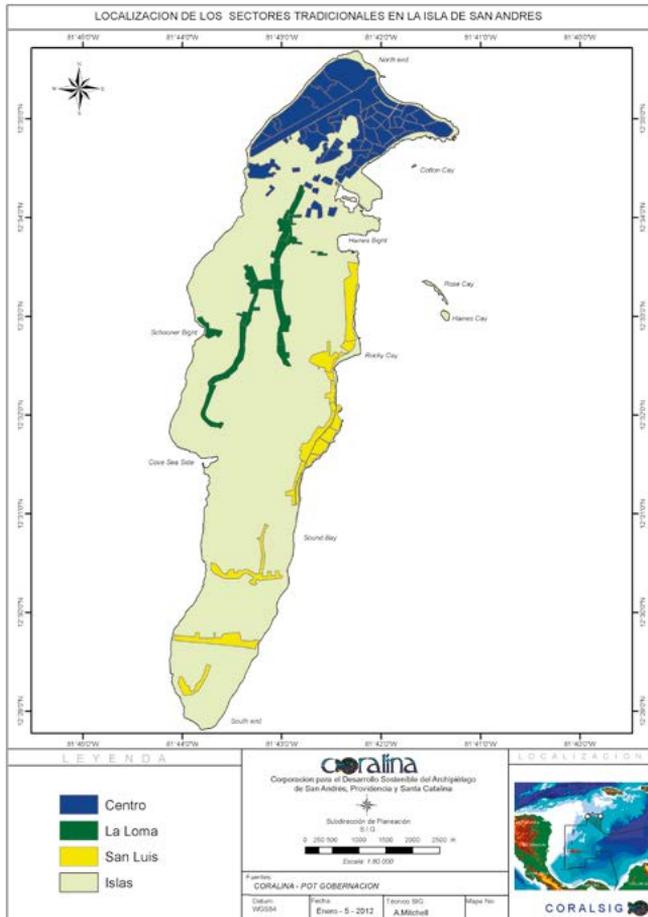
Es así como —favorecidos por la creciente demanda internacional, los altos precios de la fruta y los amplios márgenes de ganancia— los antiguos esclavos empezaron a dominar el comercio en la isla. Parsons explica que en “1873 el comercio estaba en manos de los que antes eran esclavos”. Además en sus fuentes se relata la forma como “El dinero abunda[...] los descendientes de los antiguos dueños, tienen que rogar y esperar, además de pagar para que recojan y alisten los cocos” (Parsons 1985:93).

Afirma Clemente que en esta época escaseaban los jornaleros, debido a que la mayoría de la población era propietaria. Ella estima, en sus investigaciones, que el jornal diario de un “peón común” era de 50 centavos; el de una mujer “para cualquier labor”, de 40 centavos; el de los peones ocupados en desmontes o marineros, de \$1, y el de los artesanos (casi exclusivamente carpinteros), de \$1,5, \$2 centavos de dólar o inclusive \$3 (Clemente 1994). Al respecto, Carolina Medina, en su análisis sobre la economía del Archipiélago, destaca que:

El coco cobró gran importancia y con quien ofrecía un buen cargamento se era condescendiente. La población vivía un momento pleno de bienestar y un nivel de vida alto tal vez el mejor que ha vivido el Archipiélago, pues para la época, no había analfabetos y la mayoría de las personas sabían leer en inglés, buena parte utilizaba zapatos y tenían educación. En esa misma época el analfabetismo en el territorio continental colombiano superaba el 90%, muy pocos iban a la escuela y el calzado era utilizado por una minoría adinerada. Siendo el coco el principal, sino [sic] el único, producto en la economía isleña cualquier cambio en su precio era muy importante dadas sus repercusiones. La isla llegó a depender totalmente del mercado del coco con consecuencias positivas mientras estuvo en pleno auge por la continua alza en sus precios (Medina 2003).

Otra de las incidencias que tuvo la economía agroexportadora del coco sobre el territorio insular tuvo que ver con la distribución espacial de la isla de San Andrés, pues las labores propias que se generaron alrededor de la economía cocotera configuraron espacios en función de las actividades necesarias para llevar a cabo la comercialización de la nuez a nivel internacional. De esta forma, “El hoy conocido sector histórico de San Luis se convirtió en un centro político, administrativo y comercial, y, además de ello, en zona de embarque de la nuez de coco; mientras que el sector de North End se consolidó como un área de depósitos, los cuales fueron ubicados en las playas y en los cayos cercanos a las costas Este y Noreste (Johnny Cay y Cotton Cay)” (Arenas y Gómez 1993).

## Mapa de San Andrés



Por su parte, las relaciones internacionales del Archipiélago se vieron estimuladas por la movilidad comercial entre Estados Unidos y San Andrés, hecho que llevó al establecimiento en las Islas de agentes estadounidenses importadores de la nuez: “los cuales arriendan los cayos y establecen sus residencias y facilidades de almacenamiento, en adelante un agregado comercial residente es nombrado por el Gobernador de los Estados Unidos” (Ballesteros 1972).

La presencia de agentes comerciales estadounidenses en el Archipiélago, y el arriendo que hacían de los diferentes cayos, fue un hecho que puso en entredicho la soberanía colombiana sobre estos, permitiendo que se explotaran recursos del Archipiélago, como el guano<sup>15</sup>. Los arriendos a largo plazo de los pequeños cayos en la costa noroccidental fueron asignados por el Gobierno a favor de las compañías Franklin Baker, C. S. Crowell y Dix y Wilkins de Baltimore. A principios del siglo XX, vivían en San Andrés por lo menos una docena de norteamericanos (Parsons 1984).

Adelaida Sourdis Nájera explica que:

En 1856 el Gobierno suscribió un contrato con John Gowen y lo autorizó a exportar guano y maderas para ebanistería y construcción. En años posteriores, varias firmas norteamericanas explotaron ilegalmente el recurso, lo que dio origen a reclamaciones colombianas ante el Gobierno de los Estados Unidos, que solo se resolvieron en 1929 cuando este país reconoció la soberanía colombiana sobre los cayos mediante el tratado Olaya-Kellog (2007, 94).

Así mismo, en informes del visitador delegado del Ministerio de Gobierno para San Andrés y Providencia en 1912, se denuncia la pérdida de soberanía de los cayos, dados en renta a ciudadanos norteamericanos por parte de las autoridades del departamento de Bolívar<sup>16</sup>, sin la aprobación del Gobierno Nacional y el Congreso de la República:

---

15 El guano es una acumulación masiva de excrementos de aves marinas. Posee elevadas concentraciones de fósforo y nitrógeno. Su explotación se inicia a partir del año 1845, para ser utilizado como fertilizante natural. Este recurso empezó a ser importado inicialmente por países como Inglaterra y Estados Unidos.

16 El hoy conocido departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue administrado políticamente, entre los años 1886 y 1912, por el departamento de Bolívar. A partir de 1912 a las Islas se las reconoce legalmente como “Intendencia Nacional de San Andrés y Providencia”.

Ya que los arrendatarios se creen dueños absolutos de los cayos, y de allí que cada vez que se celebra el cuatro de julio, fiesta nacional de los Estados Unidos, o les llega un buque perteneciente a su casa de comercio, enarbolan sin miramiento alguno el pabellón americano. En los citados cayos tienen los arrendatarios establecidas sus casas de habitación, almacenes y grandes depósitos de coco. Para ellos esas pequeñas Islas hacen parte de la Nación Americana (AGN, t. 696, f. 485).

Finalmente, y como producto de las relaciones comerciales internacionales del Archipiélago, se encontró que

antes de establecerse la Intendencia [1912], aquí no circulaba otra cosa que las monedas de oro americano y las de plata antigua colombianas, del Salvador [sic], Honduras, Nicaragua, Chile, Perú, etc. Un dólar valía dos pesos cincuenta centavos de esa moneda de plata (US\$1: \$2,5). Después de inaugurada la Intendencia, casi todo el oro americano ha desaparecido, y solo circulan las libras esterlinas, las cuales tienen cuatro por ciento de descuento respecto del oro americano (AGN f. 86).

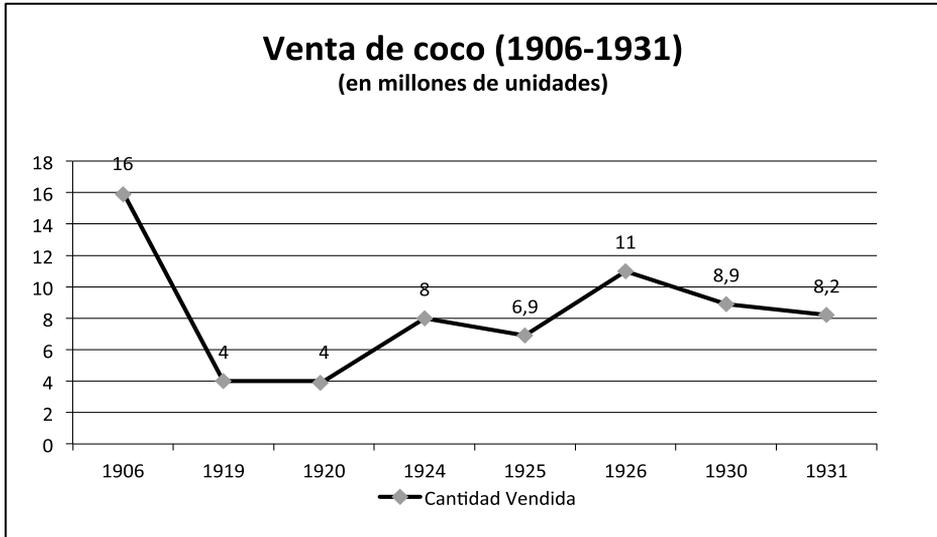
## **Desaceleración (1919-1931)**

De 1906 a 1919 (Figura 10), el archipiélago sufrió una fuerte reducción en las exportaciones de coco, pues pasó de exportar 16 millones de cocos a tan solo 4 millones. Esta dramática disminución evidencia la pérdida de participación de San Andrés en el mercado de exportaciones de coco a los Estados Unidos, pues Jamaica se convirtió en un fuerte competidor en el mercado internacional de la nuez, exportando entre 1919 y 1920 33 millones de nueces, seguida por Panamá, con 19 millones (Parsons 1985). Para 1925 las Filipinas suministran más de la mitad de los productos de coco que llegan a los Estados Unidos (Greeley 1925).

Estas drásticas reducciones son el resultado de diversas problemáticas políticas, económicas y ambientales que se venían presentando en el Archipiélago, en pleno proceso de auge económico. Hechos que terminaron por incidir directa e indirectamente en la desaceleración y posterior crisis de la economía del coco.

El período inicia en medio de un proceso político que generó traumatismos que afectaron la producción. Desde 1886, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hacía parte de la administración del departamento de Bolívar. En 1910, la comunidad isleña, liderada por el abogado local Francis Newball,

**Figura 10. Venta de coco, 1906-1930 (en millones de unidades)**



**Fuente:** elaborada con base en datos relacionados en la historiografía del ciclo económico del coco en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Parsons 1985 y Clemente 1994).

inició las gestiones pertinentes para independizarse administrativamente de tal departamento, ante la inconformidad social frente a esta administración<sup>17</sup>. Es así

<sup>17</sup> Las manifestaciones en contra de la administración política del departamento de Bolívar se canalizaron a través de la fundación del periódico *The Searchlight*, periódico independiente fundado en 1912 y editado en español e inglés. Su redactor y administrador era el mismo. Newball. A continuación, citaré *in extenso* la declaración de principios de la publicación:

Al fundar esta hoja, es nuestro principal objeto luchar por el mejoramiento de este Archipiélago, nuestra tierra natal.

Creemos esto una necesidad imperante, dado que este pueblo ha sido privado de muchos de los derechos y garantías que nos conceden la Constitución y las leyes de la República, por los arbitrarios Gobernadores del Departamento de Bolívar, del cual hacemos parte integrante. Y decimos arbitrarios Gobernadores, porque muchos de esos derechos han sido constantemente violados por ellos, no obstante prescripciones expresas de la ley en contrario.

Es incontrovertible que el Gobierno Departamental nada ha hecho en bien de esta Provincia, de la cual ha extraído muchos miles de dólares, provenientes del cobro de impuestos ilegales. Estas medidas injustas han traído un descontento general y son las causas para que los isleños, unánimemente, sean partidarios decididos del establecimiento de la Intendencia. (Esto lo decimos sin temor a incurrir en error). Nos proponemos hacer que cada cual conozca sus derechos y deberes, para cuyo efecto traduciremos y daremos publicidad a la Constitución y a todas las Leyes, decretos, Resoluciones, etc.; que, en nuestro humilde concepto sean en beneficio para el público. Censuramos todo acto oficial que se ejecute en perjuicio de los derechos

como, el 26 de octubre de 1912, el presidente Carlos E. Restrepo sanciona la Ley 52, que declara al Archipiélago como intendencia nacional dependiente del Gobierno central en Bogotá.

Pero, con el propósito de maximizar los ingresos fiscales del Estado a partir de las rentas por importaciones y exportaciones, esta misma ley eliminó la aduana libre de las exportaciones de coco que venía rigiendo desde 1871 y, como consecuencia, las exportaciones de coco se empezaron a gravar<sup>18</sup>. Por tanto, al gravamen internacional aplicado a los productos agrícolas se le sumó el nuevo impuesto nacional<sup>19</sup>. Esto generó problemas de competitividad internacional de la

---

Constitucionales y Legales de los isleños, ya sean de carácter Nacional, Departamental o Local. De la misma manera apoyaremos todo aquello que merezca apoyo, dando, por consiguiente, al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. Sabemos de antemano, que encontraremos mucha oposición, especialmente del actual Gobierno departamental, pero estamos resueltos a seguir el plan trazado, sea lo que fuere las consecuencias.

Y como nosotros desempeñamos, en la actualidad, un puesto público —el de Juez único de este Circuito— ponemos las columnas de este periódico a la disposición de los que quieran criticar nuestros actos oficiales, con la sola condición de que todo cargo debe venir concreto. (Newball 1912).

18 Ley 52 de 1912, art. 6. Se establece un impuesto de un peso oro (\$1) sobre cada millar de cocos que se exporte de las islas y cayos que constituyen el Archipiélago.

19 El impuesto nacional era de \$1,00 por cada mil cocos exportados de las islas. Aquí se cultivaban tres tipos o tamaños de cocos, los "selects" (escogidos o primeros), "culls" (o segundos) y los "rejects" (rechazados o terceros). El primer tipo de coco tenía una utilidad al productor de \$6,00 el millar. El segundo tipo de coco no dejaba ninguna utilidad sobre los gastos de recolección y el último, no dejaba ninguna utilidad, solo dejaba pérdidas, quedando gravado en igualdad con un peso de derecho de exportación en el arancel insular; y con cinco pesos, sin ninguna distinción sobre cada millar en la tarifa estadounidense.

Para representar el impacto negativo de estas cifras sobre los costos del coco, analicemos el siguiente ejemplo: "El promedio del precio del mercado local gira alrededor de doce pesos (\$12,00) millar durante el año, y el gasto por todo concepto [tiene] un promedio de seis pesos (\$6,00) millar durante el año. La utilidad líquida sobre la primera clase ["selects"] a favor del cultivador, es la suma de \$6,00 millar; y como la segunda clase guarda relación con la primera, la mitad de su valor o sea \$6,00 millar, sin distinción alguna en el costo de producción y de recolección que son a razón de \$6,00 por millar; apenas deja compensado su valor comercial, con los gastos causados para ofrecerlo en el mercado; y como el tercero tiene un valor en relación con el primero, de la cuarta parte, o sea \$3,00 por cada millar [...].

Para mayor ilustración apliquemos la fórmula de equivalencias, por razón de valores comparativos y relacionados. Por ejemplo: Proporción de cocos exportados durante el año: 1000 primeros ["selects"]; mil segundos ["culls"] y mil terceros ["rejects"]. Valor líquido en la plaza [del Archipiélago]: \$6,00; \$3,00 y \$1,50, respectivamente. Sumados en conjunto da un total de \$10,00 y luego proporcionando en tres partes tenemos el promedio de valor de \$3,50, por cada millar:

[lo anterior indica que exportar coco solamente representaba ganancia si se superaba este valor promedio de \$3,50 por cada millar; es decir, que el primer tipo de coco dejaba ganancia, el segundo

fruta que disminuyeron tanto los volúmenes de nueces exportadas como el margen de ganancia de los productores.

Según informes consultados en el Archivo General de la Nación, el periodo de desaceleración de la economía del coco estuvo caracterizado por altos gravámenes aduaneros, perjudiciales métodos de recolección del coco<sup>20</sup>, carencia de recursos para la provisión de fertilizantes y abonos, daños en los frutos verdes producto de la propagación de las ratas e impacto de la disminución de los precios del mercado internacional del coco (AGN, t. 954, f. 360). Para este momento, las palmas de coco, o mejor, los cocoteros que tantas nueces habían aportado al auge de la economía de las Islas estaban entrando en un proceso de deterioro progresivo. Los cultivadores vieron en la inicial bonanza de los cocoteros una fuente inagotable de producción de nueces. El auge económico del coco ocultó los límites de la capacidad biológica de los mismos, pues así como habían sido altamente productivos en sus mejores épocas de juventud, llegaría la vejez, y con ella envejecería el rendimiento de su producción y su competitividad en el mercado internacional.

A esto se suma la ausencia de instituciones crediticias que se encargaran de respaldar, estimular y revitalizar el dinamismo de la economía local y proveyeran de recursos a los productores, con tasas de interés módicas, que les permitieran enfrentar la crisis<sup>21</sup>. Pese a que a partir de 1920 las exportaciones empiezan a recuperarse (Figura 10), en 1927 los precios internacionales iniciaron una constante tendencia a la baja. La crisis mundial de los treinta terminaría de golpear la ya debilitada economía.

---

medianamente un poco y el tercero solamente dejaba pérdidas] entonces tenemos un artículo primo gravado con impuesto aduanero local y extranjero, con el 170 % sobre su valor rentístico (AGN, f. 416).

20 La recolección se hacía “trepando los árboles con espolones o hierros de púas gruesas, arrancando los cocos verdes, agotando así el jugo vital” (AGN, f. 412).

21 La principal necesidad hoy por hoy a múltiples conceptos es el establecimiento de una institución hipotecaria de crédito para abastecer el pueblo de dinero en préstamo, a una tasa módica y de plazo razonable, que permita la obra de redención de las propiedades gravadas con hipoteca, generalmente a la rata del tres por ciento mensual o sea de 36 % anual y a cortos plazos; en la mayoría de los casos el prestamista tiene que apelar a tal recurso impulsado por los apuros de la necesidad, cual arbitrar recursos para atender a inmediatas exigencias de la familia o de inopinados accidentes de la vida cotidiana, siempre apremiantes e inaplazables; de ahí que los infortunios de los necesitados son capitalizados y explotados sin piedad por desalmados usureros; de manera que eso de los 36 % —antes era mucho más— de hogaño es el cadalso de la necesidad, la vía crucis [sic], de la economía insular (AGN, t. 954, f. 360).

En 1928, y luego de diversas disputas con Nicaragua por la posesión de las Islas, se firma el tratado Esguerra-Bárceñas, por medio del cual Colombia reconoce la soberanía de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos y las islas Mangle Grande y Mangle Chico (actualmente, islas del Maíz)—en el océano Atlántico—, mientras que Nicaragua reconoce la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y la demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho archipiélago.

Este tratado divide al Archipiélago a lo largo del meridiano 82. Hecho que causó trastornos entre los habitantes, tanto en lo económico como en lo social, pues en realidad eran un solo conjunto de islas. Algunos nativos de San Andrés y Providencia tenían parientes e intereses económicos en las islas nicaragüenses, representados estos últimos en pequeñas parcelas que en un momento dado se vieron afectadas por empezar a pertenecer a dos países diferentes (Muñoz y Bodnar 1974).

Por otro lado, desde la perspectiva ambiental, el cultivo del cocotero había copado la capacidad máxima de uso del suelo apto para tal fin en la isla de San Andrés. Esta problemática se hace pública en 1931, gracias a un informe realizado por un entomólogo del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, de apellido Zetec (AGN, 91-92), quien afirma que de los 27 km<sup>2</sup> de superficie del territorio isleño, 18 km<sup>2</sup> se encontraban sembrados con cocotero<sup>22</sup>, y que en cada kilómetro cuadrado de esos 18, se encontraban sembrados entre 50 000 y 75 000 cocoteros. Esta situación era preocupante, si se considera que este nivel excedía en gran medida el estado ideal de cocoteros sembrados por kilómetro cuadrado. Según el entomólogo, por cada kilómetro cuadrado debía haber 17 500 palmas sembradas —es decir, el estado real superaba al ideal en más de un 257 %—.

Este hecho no solamente trajo consigo un paisaje visual isleño sobresaturado de palmas de coco, sino que también incrementó la vulnerabilidad de la economía, que ahora no solamente era altamente sensible a las fluctuaciones del mercado internacional, sino también a problemas de tipo fitopatológico en el cultivo, debido al hacinamiento cocotero. Ambas coyunturas determinaron la crisis del coco —iniciada en los años treinta y motivada por la crisis económica mundial, que tuvo efectos severos en Estado Unidos, principal receptor de las exportaciones isleñas— y la proliferación de ratas y plagas.

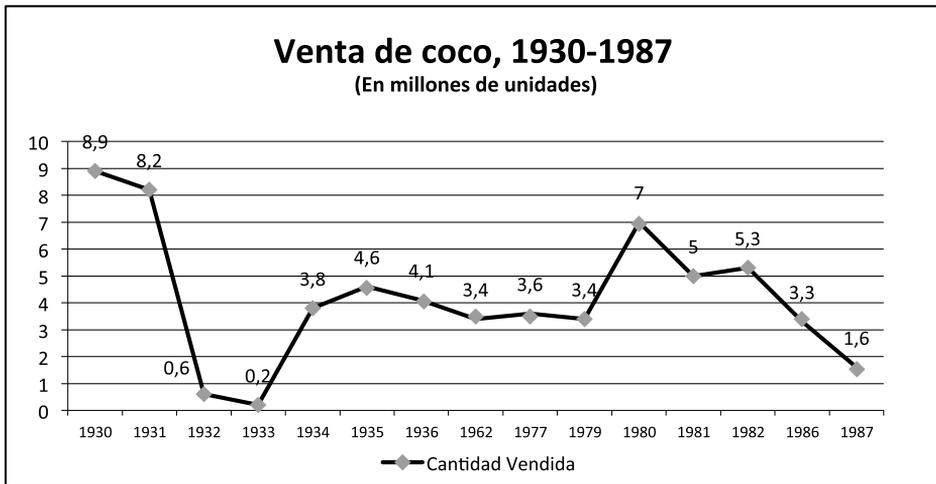
---

22 Los 9 km<sup>2</sup> restantes de la superficie territorial de la Isla se encontraban distribuidos entre manglares, lugares de habitación, puntos de carga y descarga y espacios de cultivo de productos alternos al coco para autoabastecimiento de las familias isleñas (pan coger). Entre estos productos se encontraban “la naranja dulce en cantidades apreciables, mango, melón, aguacate, ciruela, patilla y limón, y el desarrollo incipiente de la cría de cerdos y gallinas” (Eastman 1987a, 3).

## Crisis (1931-1987)

La crisis económica mundial de los años treinta afectó considerablemente a la economía del Archipiélago, que había concentrado sus exportaciones en el mercado de los Estados Unidos. En medio de la crisis, este país redujo la importación de diversos productos, entre ellos el coco. A esto se sumó la sequía que vivió el Archipiélago entre 1928 y 1930, la más intensa en la historia, y, en 1929, una devastadora enfermedad que empezó a afectar los cocoteros. Así pues, mientras en 1931 salieron de las Islas más de 8 millones de cocos, un año después solo se exportó aproximadamente el 8% de dicha cifra (Figura 11).

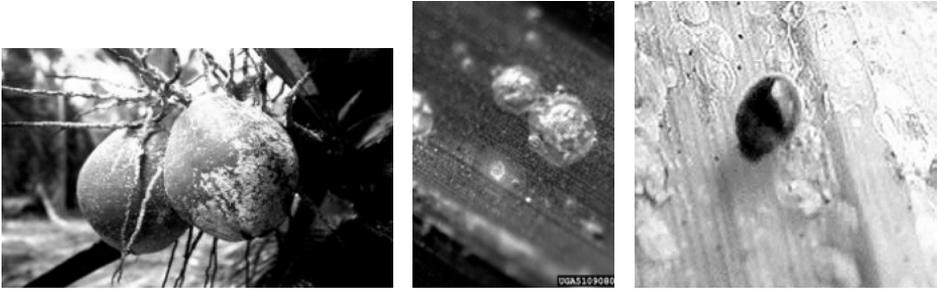
**Figura 11. Venta de coco, 1930-1987 (en millones de unidades)**



**Fuente:** elaborada con base en datos relacionados en la historiografía del ciclo económico del coco en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Parsons 1985, Clemente 1994, AGN, Escobar 1937, Plan de Desarrollo San Andrés Isla 1989).

El departamento de agricultura de los Estados Unidos, alarmado por el colapso en la producción de coco, envió a uno de sus mejores técnicos, el ya mencionado entomólogo Zetec, a estudiar el caso, y este encontró una de las plagas más perjudiciales —una escama de la hoja, llamada *Aspidiotus destructor signoret*—. Para contrarrestarla aconsejó el empleo de un insecto que necesita de la escama como alimento. Es un coccinélido llamado vulgarmente “mariquita”, pequeño escarabajo que se importó en buenas cantidades y cuyos resultados fueron visibles.

Desafortunadamente, este animalito necesitaba como hábitat las arboledas de mangle, pero como las cocinas funcionaban con leña, el poco mangle que había fue cortado y la mariquita se quedó sin piso y fue desapareciendo, en tanto que resurgía la escama con más fuerza (Díaz 1978).



De izquierda a derecha: efecto de la plaga sobre el fruto y las hojas del cocotero y "mariquita" que se alimenta de la plaga. Fuente: <http://www.infonet-biovision.org/print/ct/200/>

A partir de 1934 (Figura 11) empieza a evidenciarse una recuperación, pero nunca más se vuelven a presentar los niveles de exportación de antes de los treinta. Esta crisis se agudiza en los sesenta, cuando, pese al pico registrado en los ochenta, se inicia el declive definitivo del coco. Esto puede deberse a que en los años sesenta la semilla de soya reemplazó al coco como la mayor fuente de aceite vegetal en el mundo.

Cabe aclarar que si bien es cierto que una considerable proporción de la tierra cultivable de la isla de San Andrés se dedicó al cultivo del coco, no es prudente declarar radicalmente que el coco se haya constituido en un monocultivo, pues sería desconocer la diversificación de productos agrícolas que se cultivaban en todo el Archipiélago. En ambas islas se cultivaban maíz, algodón, yuca, caña de azúcar, plátano y demás frutas tropicales, pero mientras San Andrés se especializó casi exclusivamente en el coco, en Providencia, donde este cultivo era muy reducido, el sector agrícola se concentró en la producción de naranjas, limones y mangos, que durante este período eran vendidos en Cartagena (AGN Informe Uricoechea, 13-5). Sin embargo, es cierto que estos otros productos no tuvieron la incidencia que tuvo el coco en la economía local.

A partir de 1935, cuando el congreso colombiano aumentó los impuestos de importación para la copra extranjera de tres a doce centavos por kilogramo, la mayoría de los cocos se empezaron a enviar a Cartagena y a Barranquilla, principalmente en forma de copra (Parsons 1984). Esta medida permitió el incremento en

el precio del coco: en 1935 se cotizaba a \$8 o 9 el millar; en 1936, a \$ 25 en San Andrés y a \$30 en Cartagena y Barranquilla; en 1948, ascendía a \$43 el millar de primera clase, a \$27 el de segunda y a \$10 el de tercera<sup>23</sup>, mientras la copra se vendía a \$235 la tonelada puesta en fábrica en Cartagena o Barranquilla (Ruiz 1948).

Un factor que desestimulaba la producción agrícola eran los deficientes medios de transporte con que contaba el Archipiélago para movilizar este tipo de productos hacia los mercados nacionales, pues el tiempo total requerido para tal transporte iba en detrimento de la calidad:

El recorrido entre Cartagena y el Archipiélago, en buques de vapor, se hace generalmente en 40 horas. Las goletas en que se transportan, por lo común, los productos de las Islas a Cartagena, gastan ordinariamente 4 días, pero hay veces que se demoran ocho o más (AGN Informe Uricoechea, 31).

En 1936, el intendente de San Andrés y Providencia, Álvaro de Uricoechea, afirmaba que

la riqueza agrícola del Archipiélago no se ha desarrollado suficientemente, por falta de transportes rápidos, especialmente para ciertos frutos, como naranjas, limones, mangos y aguacates, que no pueden someterse a las contingencias de los barcos veleros, pues el 70 % de los cargamentos se inutiliza cuando la travesía dura más de cinco días (AGN Informe Uricoechea).

Sumados a las difíciles condiciones de transporte, los altos fletes, los irrisorios precios ofrecidos en Cartagena por los mayoristas locales por la compra de los productos a los agricultores minoristas y los prohibitivos impuestos establecidos a los productos isleños exportados a Panamá dificultaron aún más el desarrollo de otras alternativas económicas en el sector agrícola.<sup>24</sup>

---

23 La clasificación de los cocos se hacía de la siguiente manera: Se tomaban los cocos maduros, enteros, no rotos ni podridos. Se entendían como grandes aquellos que no pudieran pasar por un aro de  $3 \frac{3}{4}$  de pulgada de diámetro, como medianos los que no pudieran pasar por uno de 3 pulgadas de diámetro y como pequeños los que pudieran pasar por este último (Ruiz 1948).

24 Hoy [1936] se producen en San Andrés ocho millones de cocos, anualmente, y en Providencia, tres millones de naranjas, siete de mangos y dos de aguacates. El cultivo del coco se puede intensificar hasta doblar su producción, si los propietarios encuentran mayores facilidades para el transporte. En cuanto a las frutas de Providencia, que son de calidad insuperable, su cultivo

La Segunda Guerra Mundial también tuvo sus efectos adversos, ya que varias goletas fueron hundidas, pues el Archipiélago se constituyó en zona de paso para barcos, aviones y submarinos alemanes y norteamericanos. Se hundieron, entre otras, las goletas *Resolute*, *Envoy*, *Ruby* y *Urios*, que llevaban tanto pasajeros como mercancías, entre ellas coco (Muñoz y Bodnar 1974, Díaz 1978).

Pero el modo de producción del coco determinó en gran medida el inicio de su declive. La poca distancia que separaba a las palmas de coco creaba una fuerte competencia por nutrientes. No se utilizaban fertilizantes, no obstante que el cocotero es exigente en potasio y el suelo de la isla es pobre en nitrógeno. Esto empobreció aún más el suelo y envejeció rápidamente a los cocoteros.

A la notoria senilidad de la población de cocoteros se sumó un trastorno llamado “roña de nuez”, asociado a ciertos hongos y bacterias que deforman el fruto. Adicional a la plaga se presentó otra dificultad: las ratas. Se estima que las pérdidas por esta causa eran del orden del 30 % en 1943 (Tabla 4), pero rápidamente alcanzó niveles del 40 % en 1952, pues la dispersión de la plaga y las ratas se favorecía por el hacinamiento de los cocoteros.

**Tabla 4.** Pérdidas en la producción de cocos atribuidas a las ratas

Año	Producción total de cocos	Pérdida por ratas	% de pérdida
1943	22 000 000	6 500 000	30
1950	23 000 000	8 750 000	38
1952	25 000 000	10 000 000	40

Fuente: *El Tiempo* 1953, 1 y 21.

---

es poco halagüeño, en las condiciones actuales de aislamiento en que se encuentra esa bella y ubérrima Isla.

Los pequeños cultivadores de naranja caen en las garras de los acaparadores, que suelen fijar precios irrisorios en relación con el que obtienen en Cartagena. Para que los cultivadores en pequeña escala no sean esquilados por los negociantes al por mayor; convendría la creación de una caja agraria que les hiciera préstamos, asegurados en las cosechas. Podría también establecerse una cooperativa de frutas, con un gerente, encargado de la exportación y el control de ventas. La exportación a Panamá, tanto para las frutas como para los cerdos y aves de corral, se ha entorpecido a causa de los impuestos prohibitivos fijados para los productos isleños, que son de diez centavos (10) de balboa por cada kilogramo de frutas, cincuenta centavos por cada gallina y veinte balboas por cada cerdo (AGN Informe Uricoechea, 31).

El daño era creciente y se difuminaba rápidamente. Luego de presentar niveles de producción de 25 millones de cocos en 1952, se estima que para 1963 la producción era de tan solo 3 400 000 cocos al año.

En 1952 llegó a San Andrés una comisión que venía de parte del Ministerio de Agricultura con el objeto inmediato de organizar un ataque contra la plaga de ratas y estudiar la manera de lograr que los terratenientes mejoraran su alimentación a base de productos de sus predios. Se aplicaron grandes cantidades de warfarina<sup>25</sup>, ya lista para ser usada en los campos. Se logró eliminar el 70 % de las ratas. Sin embargo, a los pocos meses había tantas ratas como al principio, porque no se repitió el tratamiento y porque las nuevas generaciones de ratas desarrollaron resistencia a esta sustancia (Díaz 1978).

Ante este panorama de crisis, con las dificultades para la producción agrícola ya mencionadas y en un contexto económico latinoamericano que fomentaba la industrialización (Sheahan 1990), en 1953 se sanciona el Decreto-Ley 2956, que declara al Archipiélago como “puerto libre”<sup>26</sup>. Esto estimuló la llegada de inmigrantes nacionales e internacionales a las Islas, atraídos por las ventajas comparativas que esta condición de privilegio tributario ofrecía para el comercio.

Sin embargo, y pese a las dificultades, en 1954 se da un nuevo impulso a la economía del coco, con la creación de la primera fábrica de grasas de San Andrés Islas, Fagrasa Ltda. Esta fue la primera industria dedicada a producir aceite de coco y copra. Su propietario era el Instituto de Fomento Industrial (IFI) en conjunto con los productores de coco asociados en la Cooperativa Agroindustrial. Se construyó en el sector de El Cove, al sur de San Andrés. La capacidad de producción de la fábrica era de 6000 toneladas al año. Allí se extraía el aceite de coco crudo filtrado, el cual era vendido en el territorio continental y se empleaba en la fabricación de jabones, glicerinas, etc. El subproducto —es decir, la torta de copra— era utilizado, en las mismas instalaciones, en la preparación de alimentos y concentrado para animales. El personal que laboraba en la fábrica era de origen isleño y contaba con toda la maquinaria necesaria para la explotación del coco.<sup>27</sup>

---

25 La warfarina es un plagicida de acción anticoagulante utilizado como raticida. Fue introducida en el mercado en 1950. Provoca la muerte de la rata por hemorragias internas varios días después de haber sido ingerida, con lo que se evita que se establezca la relación causal, con el consiguiente aprendizaje y rechazo al alimento que la contiene (Creces 1997)

26 Dicha ley es reglamentada posteriormente a través de la Ley 127 de 1959.

27 Otra de las fábricas establecidas en las Islas era Cocoislas Ltda. Esta iniciativa industrial surgió de dos personas: Uldarico Castaño Rincón y Oscar Correa Giraldo. La fábrica contaba con una

Desafortunadamente, esta iniciativa no prosperó, pues el coco producido en la isla alcanzaba solamente para cubrir una sexta parte de la capacidad instalada de la fábrica, motivo por el cual el IFI vio la necesidad de realizar varias importaciones de copra de diferentes lugares, especialmente de Filipinas, Nicaragua, Indonesia, República Dominicana y otras islas del Caribe<sup>28</sup>. Pero debido a las dificultades en el transporte, los saqueos y muchos otros inconvenientes, los resultados obtenidos no fueron satisfactorios.

Inicialmente el coco producido en la isla era vendido a la fábrica, que ofrecía buenos precios. Pero con el transcurrir del tiempo los precios pagados por el coco en la isla eran inferiores a los ofrecidos en otros mercados, especialmente en Cartagena, razón por la cual los isleños preferían enviar su producto a este lugar. Estos dos hechos, sumados a que el aceite producido por la fábrica no era competitivo en el mercado por razones de calidad y costos, llevaron a que la fábrica tuviera que ser cerrada en 1977.

En 1953, se estimaba que la exportación de copra con destino a las fábricas de grasa del litoral Atlántico fluctuaba alrededor de las 2000 toneladas al año (*El Tiempo* 1953). En 1961, el Archipiélago fue azotado por el huracán Hattie y hubo muchas pérdidas de cocoteros. En 1962, San Andrés produjo 771 088 kilos de copra, de los cuales en la fábrica de grasas local fueron consumidas solamente 400, en tanto que el resto fue exportado hacia Nicaragua y las Filipinas.

En 1972, según un estudio realizado por el Instituto Colombiano Agropecuario, el 50 % de la producción de coco de la isla estaba siendo destruida por el ataque de las ratas. El desempleo en el sector se incrementó llegando a representar el 30 % de la población en edad laboral. Y la productividad de las fincas había bajado sustancialmente, pues los cocoteros, que en el pasado habían producido 100 frutas por cosecha, ahora tan solo producían entre 25 y 30 frutas por cosecha (Cortés 1970, 20).

---

producción mensual promedio de 10 000 kilos de coco rallado deshidratado. Contaba con tres máquinas para su producción y seis operarios. Como subproductos se encontraban la cascarilla para aceite —unos 1000 kilos mensuales en promedio— y el agua de coco —150 galones al mes, los cuales debían desecharse, porque no se poseía el equipo para su tratamiento con el fin de preservarlos—. Los productos que fabricaba eran vendidos en el territorio continental colombiano a fábricas de galletas, dulces y helados. Para más información, véase Cámara de Comercio (1973).

28 Según Robinson (1974, 107) la capacidad de producción de la fábrica era de 6000 toneladas al año, lo cual equivale a utilizar 36 000 000 de cocos, mientras que la isla solo alcanzaba a producir 6 000 000 año.

En 1973, los campesinos de San Andrés formularon un llamado de urgencia al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) ante la invasión de roedores que, en poco tiempo, arruinaron gran parte del medio millón de cocoteros plantados en el área rural. Tras ocho años de intensa campaña fitosanitaria en la isla, a mediados de 1980 se logró erradicar en gran parte la inmensa población de ratas y, así, se redujo el daño a un dos por ciento y se elevó la producción de cocos a seis millones de unidades durante ese mismo año.

En síntesis, antes de la declaratoria de puerto libre y ante la crisis del coco, las Islas se caracterizaban por una economía principalmente de subsistencia, muy poco monetizada y constituida en su mayoría por pequeños propietarios. El coco se intercambia por artículos que satisfacían las necesidades básicas, pues en la isla no se producían artículos como vestidos, zapatos, etc., o alimentos como carne, leche, harinas y otros (López 1963).

La tierra se encontraba relativamente bien parcelada, aunque había una minoría integrada por cuatro o cinco familias que poseían grandes extensiones de tierra (los May, los O'Neill, los Peterson, etc.) y que contaban con una producción de excedente. Esta minoría, junto con comerciantes norteamericanos residentes en las Islas (los Rubinstein), manejaba el comercio del coco (Muñoz y Bodnar 1974). Muchos de ellos eran dueños de goletas y dominaban, en consecuencia, la situación, pues tenían cómo comprar las cosechas y transportarlas en sus propias embarcaciones, que al mismo tiempo mantenían bien aprovisionados sus almacenes con artículos para el consumo de la población (Ballesteros 1972).

La declaratoria de puerto libre tuvo un efecto perverso que terminó de debilitar la ya moribunda economía agrícola de las Islas. Con el progreso del puerto libre, mientras el costo de vida fue subiendo vertiginosamente, los precios del coco y de la copra permanecieron estáticos, y en algunas ocasiones disminuyeron, lo cual hizo que el productor de coco y copra se encontrara en una situación desventajosa que se reflejó en la valorización de la tierra<sup>29</sup> y el desplazamiento de la mano de obra hacia otros sectores económicos que ofrecían mayor rentabilidad. Esto elevó paulatinamente los costos de la producción agrícola y pecuaria desincentivando este importante renglón de la economía isleña.

Es así como la mano de obra fue desplazándose paulatinamente del sector agrícola y pecuario al sector de los servicios (turismo y comercio). Mientras en

---

29 Debido a la absorción de tierras para la construcción de urbanizaciones y carreteras.

1951 un poco más del 50 % de la población estaba dedicada al sector agrícola y pecuario y tan solo un 3,3 % a los servicios hoteleros y comerciales, para 1993 se ha invertido la situación completamente, pues tan solo un 2,3 % de la mano de obra local se dedica a actividades primarias, mientras más del 30 % se dedica a los servicios. Esta última proporción puede ser aún mayor si se incluye el servicio de transporte y otros servicios alternos al turismo.

La venta de coco fue cayendo drásticamente. En 1962 se registraron 3,4 millones de cocos vendidos; en 1977, 3,6 millones; en 1979, 3,4 millones. Para 1980 hay un aumento y se llega a 7 millones de cocos vendidos; dos años después, 5,3 y, finalmente, en 1986 —es decir, cuatro años después— los índices cayeron a 3,3 millones de nueces.

## **El papel del Estado en la construcción del desarrollo sostenible: el período agroexportador (1853-1953)**

Desde su adhesión a Colombia en 1822 y durante gran parte de este período económico, el Archipiélago ha tenido poca asistencia del Estado en materia de desarrollo económico y social. Por las estrechas relaciones comerciales que se empezaron a perfilar con los Estados Unidos durante el período de exportación del coco, hasta mediados de la década del treinta, fue con este país que las Islas tuvieron más afinidad.

En lo comercial, hasta 1935 las compañías norteamericanas monopolizaban el comercio del coco en las Islas. Y fue tan importante el comercio con el Archipiélago que esas firmas construyeron bodegas de almacenamiento y establecieron agentes comerciales permanentes allí. Estos llegaron a ser personas muy destacadas en la sociedad local.

A esto se suma el interés por el guano —explotado por norteamericanos en los cayos de Roncador, Serrana, Serranilla y Quitasueño, que habían sido arrendados por la gobernación de Cartagena sin la aprobación del gobierno nacional—. El aprovisionamiento de víveres de las Islas se hacía básicamente con importaciones del país del norte, para lo cual gozaba de una regulación aduanera especial, pues desde 1848 y hasta 1912 el Archipiélago tuvo la condición de “puerto franco”.

En lo político-militar, las Islas fueron objeto del interés de Estados Unidos, que en los primeros años del siglo XX pretendió anexarlas a Panamá. Esto debido a su posición estratégica para la seguridad del Canal y a su potencial para abastecer

de carbón a los barcos que circulaban por el Caribe<sup>30</sup>. Bien sea por su lealtad a Colombia o por los temores que infundía en la sociedad sanandresana la discriminación que en esos momentos vivían los negros en Estados Unidos, esas pretensiones no prosperaron, pero sí generaron preocupación en el Estado colombiano:

Según un informe de 1883, se atendía más lo dicho por los capitanes de los barcos americanos que a la autoridad establecida. Cuando en 1877 un huracán arrasó a Providencia, destruyendo casi todas las casas, el gobernador se encargó de notificar al presidente de los Estados Unidos y no al de Colombia (Parsons 1985:94).

Es curioso que las Islas hayan sido visitadas primero por el presidente de Estados Unidos que por el de Colombia. En efecto, el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, visitó el Archipiélago en 1939, cuando escogió a San Andrés como lugar de vacaciones, mientras que el primer presidente colombiano que visitó las Islas fue el general Gustavo Rojas Pinilla, en 1953.

Como resultado de los estrechos nexos comerciales con los puertos de los Estados Unidos, se implantaron en las Islas el idioma<sup>31</sup>, la moneda, las costumbres, los deportes y los periódicos norteamericanos. Hasta 1840 no había iglesias ni comunidades religiosas organizadas o párrocos en las Islas. En 1845, Phillips Beekman Livingston fundó una comunidad bautista en San Andrés y construyó allí su primera iglesia. Esta obra fue liderada por la Iglesia bautista de Alabama. Es así como se inicia la educación por parte de las iglesias bautistas, quienes contrataban profesores de Jamaica y Barbados e instruían en inglés.

Como se mencionó antes, en 1929 una plaga golpeó nefastamente la producción de cocos. En 1931, quien se percató de la súbita baja en la producción de coco y tomó cartas en el asunto fue el gobierno norteamericano, por intermedio de la compañía Franklin Baker, principal compradora del coco en las Islas. Y enviaron al ya mencionado señor Zetec, entomólogo del Departamento de Agricultura de dicho país. Solamente hasta 1936 el Ministerio de Agricultura de

---

30 La construcción del Canal de Panamá acentuó el valor estratégico de las Islas como posible estación para aprovisionamiento de carbón (Parsons 1985). Cuando Panamá se separó de Colombia, Theodore Roosevelt envió dos comisionados a San Andrés, con el encargo de lograr un plebiscito de adhesión de las Islas a Panamá. Se procedió entonces a formar un comité de notables, que por unanimidad desechó la posibilidad de adhesión a la iniciativa panameña de separación (Díaz 1978).

31 Para 1936, solamente un uno por mil de los habitantes del Archipiélago tenían una noción rudimentaria de español (informe 1937).

Colombia envió a un agrónomo, Carlos Escobar, para que ayudara a mejorar la producción agrícola.

Entre 1853 y 1912 el Estado colombiano solo interviene para asegurar la soberanía territorial sobre las Islas frente a las pretensiones de Nicaragua y Estados Unidos, y para imponer la estructura jurídica y administrativa nacional. Entre 1912 y 1953, por su parte, la participación estatal sobre el territorio insular fue poca y limitada a algunos momentos puntuales.

En 1912, motivada por la seria amenaza que representaban el arriendo de los cayos a ciudadanos norteamericanos<sup>32</sup>, las pretensiones de Nicaragua sobre el territorio y las quejas de los isleños respecto a la corrupción oficial, asuntos que ponían en riesgo tanto la estabilidad política como la promoción del desarrollo local, se organiza la visita de un delegado del Ministerio de Gobierno a las Islas. Es así como se comprueba la situación de abandono en la que la administración del departamento de Bolívar tenía a las Islas.

Sobre el desarrollo de las Islas, el delegado explica que se encontraba en precarias condiciones:

Aquellas islas no merecen ni siquiera el nombre de pueblos porque no lo son; el pueblo más pobre entre nosotros tiene calles regularmente trazadas, escuelas regentadas por maestros más o menos idóneos, una casa de gobierno, una iglesia católica, tiene en fin un cementerio (AGN, t. 696, f. 453).

El delegado destaca, además, que pese a que el impuesto por derecho de exportación de cocos arrojó ingresos al departamento de Bolívar por \$888 630 en 1911, nada de estos recursos se retribuía a las Islas. La comunicación entre San Andrés y el territorio continental colombiano era deplorable; solo había dos escuelas, en las que se enseñaba en inglés. La educación y la religión que imperaban eran muy diferentes a las de la Colombia continental.

Bajo esta perspectiva, mediante la Ley 52 de 1912, el Gobierno colombiano decide declarar al Archipiélago como intendencia dependiente directamente del gobierno central, con el propósito de ejercer mayor control sobre el territorio. Esta decisión estuvo acompañada de la imposición de impuestos a las

---

32 Hasta 1912, el abandono de los cayos había sido la constante administrativa, y la presencia de buques norteamericanos e ingleses provenientes de las islas vecinas para la explotación del guano, Carey y tortugas se adelantaba sin que las autoridades colombianas intervinieran para evitarlo. Por otro lado, los cayos que rodeaban a San Andrés habían sido arrendados a ciudadanos norteamericanos por la Gobernación de Bolívar para la explotación del coco. Los ocupantes de esas pequeñas islas las consideraban parte integrante de la nación norteamericana (Eastman 1988).

exportaciones de cocos, la asignación de doce becas de estudio para isleños en el interior del país<sup>33</sup>, la designación de la educación local a la misión católica, el envío de una guarnición militar y el estímulo a la emigración a las Islas de colombianos residentes en el territorio continental<sup>34</sup>. Esta situación es interpretada por algunos autores como una reacción tardía frente a las pretensiones separatistas norteamericanas (Sandner 2003: 331).<sup>35</sup>

A principios del siglo XX, las Islas fueron declaradas territorios de misiones por el Vaticano. En 1906 llegaron a ellas sacerdotes católicos ingleses. Alternativamente, a mediados de los años veinte llegaron allí las misiones capuchinas, en el marco de la llamada “política de colombianización” impuesta por el Estado colombiano y que consistía en la integración del Archipiélago al territorio nacional, mediante su catolización e hispanización de la población. Se impone por ley la instrucción en español y la religión católica en los colegios. Pese a estos intentos de integración mediante una estrategia de homogenización forzada del territorio isleño, siguió predominando el descuido de los problemas locales.

Estas acciones estatales, si bien obedecen a temores separatistas, también pueden ser entendidas como la reorientación de la política de integración del Gobierno nacional, pues es mediante la Ley 52 que el Estado reconoce su limitado accionar frente a este territorio, situación que lo ha hecho tan disímil del resto del territorio nacional, e intenta —mediante la imposición de la educación, la religión, la presencia militar y el estímulo a la inmigración de nacionales— una integración más allá de la territorial. Esto generó descontento por parte de la comunidad local frente a la discriminación que se impuso, pues se limitó la participación de isleños en puestos públicos y se rechazaron la religión y el idioma históricamente predominantes.<sup>36</sup>

---

33 El art. 12 de la Ley 52 de 1912 establece que la nación sostendrá doce becas para jóvenes naturales de las Islas: 4 en la universidad de Bogotá, 4 en la de Medellín y 4 en la de Cartagena. Sostendrá también tres becas en la Escuela Normal de Cartagena.

34 La ley 52 de 1912, en el art. 14, establece: “Autorízase al gobierno para conceder pasaje gratis en los buques de la nación a las familias de cuatro o más individuos que deseen ir al Archipiélago a domiciliarse en él”.

35 Se temía una intervención norteamericana en las Islas. Los ciudadanos norteamericanos residentes en estas habían adquirido muchas propiedades. En adelante, las Islas serían gobernadas por un intendente nombrado directamente desde Bogotá, que sería designado por un año. Dicho intendente nombraría, a su vez, un alcalde para Providencia.

36 Una de las prácticas más discriminatorias consistía en ofrecer trabajos en la administración gubernamental solo a los católicos. A estos isleños se les conoció como *job* o *work catholic*. (Albuquerque y Stinner 1977). Las becas también eran adjudicadas solo a los católicos.

A mediados de los años treinta, en medio del desplome en la producción de cocos y como parte de un contexto económico que favorecía la protección de la producción local como respuesta a la crisis económica mundial, se aumentan los impuestos de importación para la copra extranjera. Es así como se intensifica el comercio de las Islas con la Colombia continental y, con ello, la emigración de isleños a la costa Atlántica, atraídos por las oportunidades de empleo que ofrecían las refinerías de petróleo en Barrancabermeja, luego del desempleo que generó la crisis del coco. Es así como se inicia un proceso de colombianización inducida, sustentada principalmente en el comercio, que representó un nuevo cambio en la estrategia de integración nacional.

Pero a pesar del interés de algunos funcionarios por la integración y el desarrollo social de los habitantes de las Islas, el Gobierno colombiano no respondió ni a sus necesidades ni a sus expectativas (Eastman 1988). Para mediados del siglo XX, las islas tienen un total de 22 escuelas, 15 en San Andrés y 7 en Providencia; pero solo existen escuelas primarias y los estudios secundarios deben seguirse en el continente. Por otro lado, el transporte interno y hacia el territorio continental es muy deficiente y los sistemas de higiene y servicios públicos son muy precarios (no hay luz eléctrica ni agua en las casas).

En 1953, el Archipiélago es declarado puerto libre. Es a partir de esta fecha que se intensifica la intervención estatal en el desarrollo de las Islas, mediante la realización de importantes obras de infraestructura. Esta declaratoria aceleró el proceso de colombianización inducida que ocasionó profundos cambios en la sociedad isleña.

Según Sandra Pedraza (1988), las pretensiones del gobierno nicaragüense obligaron al gobierno central a demostrar la soberanía colombiana sobre el territorio insular y las aguas adyacentes. Con este propósito apuró una serie de proyectos cuyo objetivo primordial ha sido ampliar e intensificar la presencia de la acción del Estado en las islas, fortaleciendo entre los isleños el sentimiento de pertenencia al país.

## **Conclusión**

“La emancipación de los esclavos y la propagación del cultivo del coco con fuerte participación de los antiguos esclavos ocasionó un cambio en la sociedad que es descrito por algunos autores (Willens 1964) como una revolución social, pues fue una transformación, por completo libre de conflictos y sin discriminaciones, de

toda la estructura de la sociedad. No había privilegios para los blancos y muchos de los antiguos poseedores de esclavos y terratenientes quedaron, en términos de ingresos y prestigio, por debajo de los antiguos esclavos, que ahora eran propietarios de plantaciones” (Sandner 2003: 331).

Por otro lado, el monopolio comercial de Estados Unidos creó nexos muy cercanos con este país. Su influencia se dejó sentir en la educación, la producción, la religión, el idioma, las costumbres y la asistencia técnica a las plantaciones. Se puede decir que, durante gran parte de este período económico, el Archipiélago recibió más atención de este país que del Estado colombiano, que se limitó a actuaciones que fueron interpretadas como respuestas tardías para desestimular intereses foráneos.

En el Plan de Desarrollo San Andrés Isla (1989) se afirma que si bien la actividad agrícola se constituyó en el eje de la vida de los isleños desde mediados del siglo XIX, a partir de la declaratoria del puerto libre en 1953 esta actividad decayó rápidamente, constituyéndose el comercio y el turismo en la base económica de la isla de San Andrés.

Con la declaratoria se generó una masiva migración de continentales y extranjeros hacia San Andrés, se incrementó el precio de la tierra y se generó un desplazamiento de la mano de obra agrícola hacia otros sectores económicos. Esto elevó paulatinamente los costos de la producción agrícola y pecuaria, desincentivando este importante renglón de la economía isleña.

Según Dilia Robinson (1973), la implantación del puerto libre, con la consecuente imposibilidad de la producción agrícola local para abastecer el aumento de la población; los bajos precios de los productos agrícolas, en comparación con los de otros productos que creaban las nuevas necesidades; el menosprecio de productos agrícolas locales frente a los importados; el aumento de robos en las pequeñas parcelas; los constantes períodos de sequía; la proliferación de las enfermedades, que del coco se propagaron a otros cultivos, y el valor económico que fue adquiriendo la tierra terminaron de aniquilar la ya decadente actividad agrícola.

Para Loraine Vollmer, la decadencia del sector agrícola se debió, por un lado, a la estructura minifundista de la tierra, que fue creada con el crecimiento acelerado de la población (en 1989 existían 10 953 predios en San Andrés, de los cuales el 90 % correspondía a parcelas menores de una hectárea), y por el otro, al hecho de que las mejores tierras de cultivo se volvieron residenciales. Las nóminas gubernamentales, por su parte, se fueron incrementando al punto de emplear una

buena parte de la población isleña, hecho que ha alejado cada vez más al nativo del proceso productivo agrícola (Vollmer 1997, 87).

Este efecto estuvo acompañado por una desatención gubernamental reflejada en la carencia de una planificación del sector agropecuario, en la falta de asesoría tecnológica y en la inexistencia de un sistema adecuado de créditos agropecuarios<sup>37</sup>. Estos aspectos, Sumados a los problemas que en general se presentaban en el sector agrícola, como la notoria senilidad de la población de cocoteros y la reducción de la producción por la proliferación de plagas y roedores, llevaron a la rápida decadencia de dicha actividades.

En conclusión, la declaratoria del Archipiélago como puerto libre, en la segunda mitad del siglo XX, es solamente un paso más en la estrategia de integración adelantada por el Gobierno colombiano en el territorio insular. Esta decisión provocó el cambio más importante en la historia económica y social de las Islas desde la emancipación de los esclavos (Clemente 1994), pues determinó la transición de una economía agroexportadora, basada principalmente en la producción de coco, a una economía de servicios, basada principalmente en el comercio y el turismo; de un sistema económico en el cual el nativo es el dueño de los medios de producción a uno en el cual el nativo ha sido excluido de la generación de excedentes.

En resumen, las decisiones del Estado durante este período económico se orientaron a desarrollar acciones que permitieran la integración del Archipiélago a la economía y la cultura nacionales, más que a estimular el desarrollo social y ambiental local. La declaración de puerto libre aceleró la incorporación del Archipiélago como espacio social, político, económico y cultural del territorio nacional (Pedraza 1988).

---

37 Los créditos agrarios ofrecidos por el Incora en esa época no se pudieron aplicar en San Andrés debido a la inexistencia de títulos de propiedad que respaldaran los préstamos.

## El modelo de puerto libre (1953-2000)<sup>38</sup>

La reconstrucción histórica del ciclo económico del puerto libre se basó en la revisión detallada de la bibliografía existente, complementada con información hallada en el principal diario del país, el periódico *El Tiempo*. Para la revisión de esta última fuente se recopilaron las noticias referentes al Archipiélago emitidas en este diario desde 1950 hasta 2002. Para los ocho años siguientes, 2002-2010, se analizaron los artículos publicados en la revista *Semana* que tuvieron relación directa con la isla de San Andrés.

Desde finales de los años veinte ya se daban las discusiones acerca de la pertinencia de la imposición de tributos en las Islas y sus implicaciones sobre el costo de vida de sus habitantes. La Ley 52 de 1912, que declara al Archipiélago como intendencia nacional, diseñó un sistema tributario que tuvo efectos nocivos para la economía local, pues no tenía en cuenta las particularidades de los productos gravados ni la fuerte dependencia de las importaciones que sufría este territorio insular.

Así pues, se establecieron gravámenes a las importaciones y las exportaciones. Mientras el precio internacional del coco y la productividad de la fruta estuvieron en niveles altos, estos impuestos no afectaron los intereses locales. Pero para 1927, en un contexto de disminución en el precio internacional de la fruta y altos impuestos a la introducción de coco a los Estados Unidos, la imposición de un impuesto sobre las exportaciones de coco ocasionó la pérdida de competitividad de la fruta proveniente de las Islas en el mercado internacional y redujo el margen de ganancia de los productores locales. El gravamen asignado a los productos importados al Archipiélago generó, a su vez, distorsiones que repercutieron en el incremento del

38 En este aparte del libro participó el sociólogo Jesús David Salas Bettín en la recolección, compilación y análisis de la información. A él le debo mi total agradecimiento.

costo de vida de los habitantes del archipiélago. Es así como, para reactivar la actividad económica, en 1927 se sugería un sistema tributario particular:

En 1937, una comisión enviada por el Gobierno central a evaluar la situación socioeconómica de las Islas sugería la exención de impuestos en el archipiélago, entre otras razones, porque debido a los altos niveles de contrabando en la región, los ingresos por concepto de derechos de importación de mercancías extranjeras eran tan exiguos que apenas alcanzaban a cubrir los requerimientos administrativos para efectuar su recaudo. Se proponía la implantación del puerto libre, como estrategia para mejorar el nivel de vida de los campesinos, gracias al incremento que generaría esta medida en el intercambio agrícola y comercial de las Islas con el territorio continental.

Por otro lado, esta decisión estimularía la emigración de familias del interior del país, contribuiría a estrechar vínculos de confraternidad entre los isleños y los del continente y disminuiría el contrabando de productos extranjeros de las islas hacia el continente. Pero el verdadero trasfondo de la declaratoria de puerto libre está explicado por la política de colombianización que desde 1912 inició el Gobierno colombiano en las Islas. El informe presentado por la comisión de 1937 señala textualmente:

La eliminación de la Aduana de San Andrés contribuiría eficazmente a la incorporación de las islas a la economía nacional, en un futuro más o menos remoto; pero el efecto psicológico de la medida sí sería de inmediato, y el espíritu colombiano se haría sentir en los isleños, creando en ellos una sensibilidad nacionalista de que hoy carecen por completo.

La labor de colombianismo en que estamos empeñados tiene que estar respaldada en acto que procure el mejoramiento de los isleños, en lo material y en lo espiritual. Vida menos angustiada y primitiva que la que hoy llevan, facilidades para el incremento su producción agrícola y para el transporte de sus frutos y acercamiento espiritual, abriendo los brazos de la confraternidad cristiana y confiando la educación a maestros idóneos, que conozcan su idioma, respeten sus creencias y los hagan hábiles para participar de los progresos de la civilización (San Andrés 1937).

Es decir, la declaración del archipiélago como puerto libre hace parte de la política de colombianización inducida, adelantada por el Estado colombiano desde mediados de los años treinta. Esto explica por qué dicha declaración se orientó inicialmente hacia el fomento del turismo nacional, desaprovechando las potencialidades que ofrecía el Archipiélago para el turismo internacional, como su ubicación geográfica y el dominio del idioma inglés.

Contrario al interés nacional, el gobierno local, liderado en 1937 por un nativo, planteaba la alternativa de incentivar el turismo en las Islas, pero con una orientación internacional. El intendente isleño, Dr. Timothy Britton, explicaba:

Se debería incentivar el turismo debido a que San Andrés y Providencia quedan en las vías que siguen los barcos que de los Estados Unidos pasan por Cuba, Jamaica, etc. Con rumbo al canal de Panamá, Cartagena, Puerto Colombia. También queda en la ruta que siguen los buques que viniendo de Europa pasan por Haití que se dirigen al canal de Panamá. El volumen de turistas que llegan al canal de Panamá asciende a 450 000 por año (San Andrés 1937).<sup>39</sup>

Diez años después de efectuada esta propuesta, en 1947, se realiza un estudio que intenta evaluar las consecuencias de la imposición de exenciones arancelarias a las Islas. Este estudio fue presentado ante el Congreso y aprobado, pero no pudo ser sancionado por el presidente de la República, doctor Mariano Ospina Pérez, pues se presentó el golpe de Estado del 9 de abril de 1948.

Seis años después, en el mes de septiembre de 1953, una comisión de personalidades locales visita al presidente de la República, teniente general Gustavo Rojas Pinilla, y le solicita soluciones a la precaria situación económica que enfrentaban las Islas ("Graves problemas" 1953, 17). En noviembre del mismo año, el presidente visita las Islas, y es durante esta visita, mediante el Decreto 2966, que el Archipiélago es declarado puerto libre y se ordenan importantes obras de infraestructura para reactivar la economía isleña<sup>40</sup>. Entre estas obras se destacan la carretera circunvalar, que era fundamental para mejorar el transporte del coco a

---

39 Más tarde, en 1953, el señor Julio Gallardo, importante personalidad de las islas, afirmaba: "He considerado que de la isla de San Andrés se puede hacer un centro turístico internacional de primer orden" ("Satisfacción en la isla" 1953, 1 y 9).

40 En solo tres días el presidente ordenó la construcción de aeródromos en San Andrés y en Providencia, estudió y aprobó los planos de las carreteras de circunvalación de las dos islas, convirtió en puerto libre a San Andrés, ordenó la construcción del hotel de turismo y de los *bungalows* para familias, dispuso la creación de escuelas y colonias de vacaciones, asignó cincuenta becas a los estudiantes isleños y destinó, del presupuesto nacional, dos y medio millones de pesos para realizar parte de estas obras salvadoras para el archipiélago. Además, manifestó su apoyo pleno a la idea de iniciar la fábrica de manteca vegetal que sería financiada por el Banco Popular; ya establecido allí, y dio al intendente, para el servicio de las Islas, el vapor Leticia, de 1200 toneladas, que prestaría incalculable beneficio al comercio del archipiélago. Así mismo, ordenó la entrega al intendente de una lancha artillada para el servicio oficial, y prometió atender en forma rápida la cuestión social e higiénica, que requería pronta y eficaz intervención (E. C. G. 1953, 15).

los puertos; el aeropuerto, que facilitaría la comunicación con el continente y en general con el mundo, y el hotel de turismo, el primer aporte estatal a la consolidación de las Islas como importante destino turístico<sup>41</sup>.

### **El general Gustavo Rojas Pinilla y sus ministros (1953)**



**Fuente:** Bush 1992. Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 36. Diciembre de 1992

Según Bush, la creación del puerto libre fue impulsada y gestionada por la debilitada clase comercial de San Andrés, que dominaba el comercio del coco y que vio en este hecho una oportunidad de dinamizar el desarrollo local, sumido entonces en la profunda crisis del sector agroexportador:

El puerto libre resultó entonces articulando los intereses de la clase dominante de comerciantes de San Andrés y de una fracción hegemónica de la clase dominante de Bogotá que veían en el puerto libre la figura que serviría como paliativo en esta región

---

41 El Hotel de Turismo Internacional, obra financiada por el Estado, no pudo ser terminada en parte por falta de fondos y en parte por estar muy mal ubicada, pues fue localizada al pie de la zona de parqueo del aeropuerto, lo que además de peligroso era incómodo por el ruido ("Las islas de San Andrés y Providencia" 1960, 10).

periférica con graves problemas económicas, gran inconformidad política y descontento social (Bush 1994, 10)

¿Por qué se escogió la figura de puerto libre en vez de una zona franca? Según un informe elaborado en 1973 por el Instituto de Sociología de la Universidad de Bruselas, hacia 1953 era difícil concebir la creación de una zona franca en San Andrés. No solo porque esta figura supone la creación y el desarrollo de actividades centradas en la industria —lo cual no era posible en el Archipiélago, debido a la falta de mano de obra calificada, las dificultades de transporte, la ausencia de materias primas en la isla, etc.—, sino también por motivos políticos: una zona franca goza, por definición, de la condición de extraterritorialidad, privilegio que el Gobierno colombiano no podía otorgar a esta región en momentos en que se buscaba más bien su integración a la nación colombiana.

Otra razón que se oponía al establecimiento de una zona franca en San Andrés era la competencia de Barranquilla y Colón, que eran zonas francas con amplias ventajas frente a San Andrés en cuanto a mano de obra industrial calificada y abundante. Por último, frente al uso industrial del territorio, debido a la escasa tierra disponible en las Islas, se daba prelación a su uso para fines turísticos. Por tanto, la idea de una zona franca no parecía estar en consonancia con el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y humanos de que estaban dotados San Andrés y Providencia (López 1963, 26). Es así como a partir de 1953 empieza a reescribirse la historia económica y social de las Islas.

Además de las disposiciones en materia comercial, el Decreto 2966 de 1953 incluía un grupo de medidas que reafirmaban la intención integradora del Gobierno nacional. Para la vigilancia en las Islas, se establece un cuartel de infantería de marina. Se establece una sucursal del banco popular para ofrecer créditos a los nativos. Para fortalecer la educación se dispuso, entre otras cosas, la creación de cincuenta becas para los mejores estudiantes, que serían llevados a los centros técnicos, industriales, secundarios y universitarios que funcionaban en el territorio continental. Y, con el propósito de estimular la inmigración de docentes a las Islas, se elevó el sueldo a los maestros del interior de la República que quisieran enseñar allí, haciéndoles un aumento del 50 % sobre el mejor sueldo que ganaran en el interior del país (“Ministros y periodistas” 1953, 3).

En los meses siguientes a la declaratoria se intensificaron las acciones de integración promovidas por el Estado. En enero de 1954 se inician las gestiones para incluir la participación de las Islas en la Cámara de Representantes (“Curul en la

Cámara" 1954); mediante la Resolución 533 del Ministerio de Educación Nacional, el jefe de la sección de lingüística del Instituto Colombiano de Antropología, Dr. Thomas Price, fue comisionado para realizar estudios relacionados con culturas negras de allí ("Se adelantan en San Andrés" 1954, 19); la Liga Colombiana de Radioaficionados realizó en las Islas una excursión de sus afiliados de todo el país ("Gran excursión" 1954, 21); el 20 de mayo de 1954, la Flota Mercante Grancolombiana inaugura la línea marítima de San Andrés y Providencia ("La Grancolombiana" 1954, 9). Con esto se fortalece el intercambio comercial con las Islas amparado, claro está, por naves y bandera colombianas. En mayo del mismo año, el ministro de Agricultura envía un comisionado para que evalúe la viabilidad del establecimiento de un plantel agrícola y porcino, con el propósito de contribuir al desarrollo de estas actividades en el territorio insular ("Plantel avícola" 1954, 19). Es así como se evidencia un verdadero interés de integración nacional por parte del Estado y su intención de buscar alternativas a la difícil situación económica que estaba viviendo la intendencia.

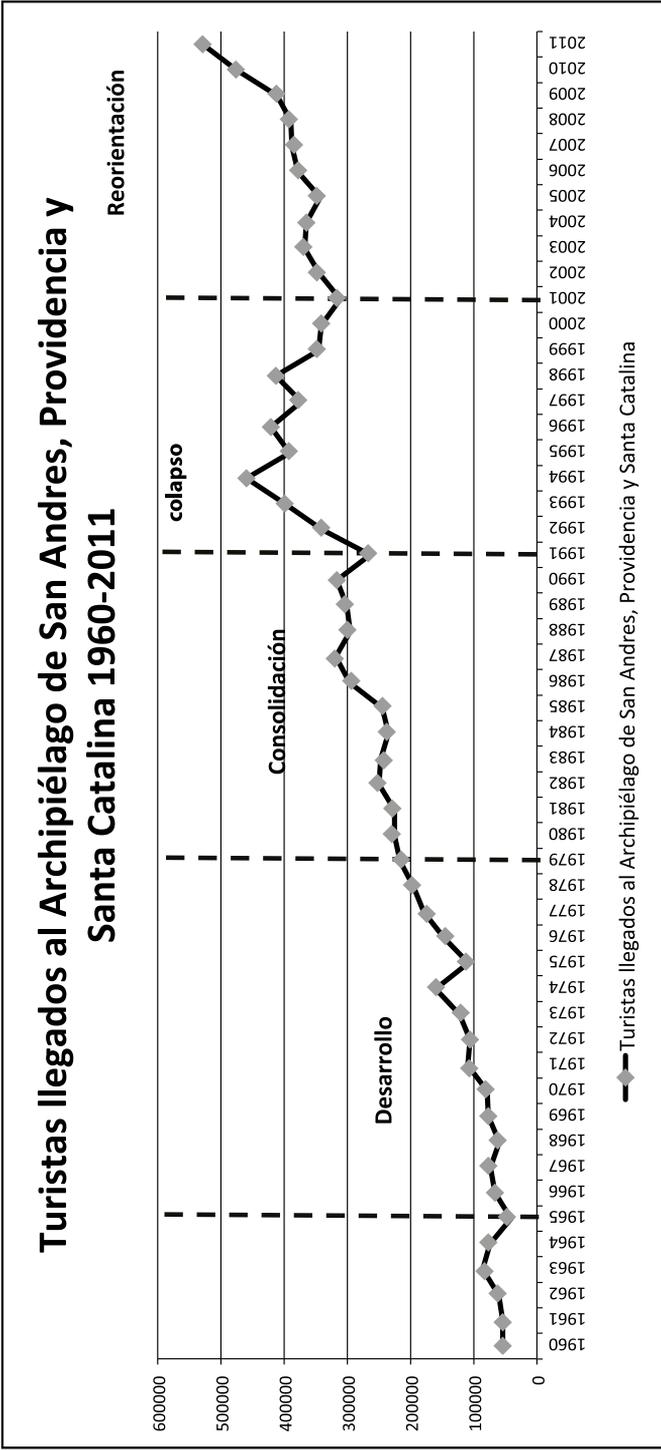
La instauración del puerto libre y las obras de infraestructura que se realizaron posteriormente cambiaron el panorama económico y social de la Isla. El aeropuerto y la carretera circunvalar significaron un impulso a la modernización de la vida económica isleña: el aeropuerto hizo posible la vinculación económica al continente y la atracción de una fuerte corriente turística nacional<sup>42</sup>; la carretera circunvalar mejoró los medios de transporte local, permitió una salida más eficiente de las cosechas hasta el puerto y creó un interesante atractivo turístico (López 1963).

A continuación se relata el proceso de surgimiento, desarrollo, consolidación y crisis del modelo de puerto libre. La periodización utilizada en este aparte se basa en la propuesta de Camila Bernal (2004) en su investigación titulada *Turismo y problemática ambiental: el caso de San Andrés Isla, Colombia*. Utilizando el modelo de ciclo de vida de los destinos turísticos de Buttler; analizando el volumen de turistas llegados a la Isla entre 1953 y 2000, esta autora caracteriza la historia del turismo en el Archipiélago mediante la siguiente periodización: surgimiento (1953-1964), desarrollo (1965-1979), consolidación (1980-1995) y colapso/redescubrimiento (1996-2000).

---

42 Aunque en abril de 1946 llegó a las Islas el primer vuelo de "Catalina" en viaje de reconocimiento, de posibilidades comerciales y de navegación aérea, es poco lo que se sabe sobre los viajes aéreos a las Islas antes del puerto libre.

**Figura 12.** Modelo económico de puerto libre. Turistas Nacionales y Extranjeros llegados a San Andrés Surgimiento (1953-1964); Desarrollo (1965-1979); Consolidación (1980-1990); Colapso (1991-2000); La reorientación del destino: Reserva Mundial de la Biosfera “Seaflower” (2000-2011).



Fuente: 1960-1989, Corporación Nacional de Turismo (CNT); 1990-2007, Secretaría de Turismo Departamental.

En la presente investigación, esta periodización de la historia del turismo es tomada y generalizada para la economía en su conjunto, bajo el supuesto de que el comportamiento del turismo, como sector complementario del comercio, caracteriza adecuadamente el contexto económico de las Islas. Se efectúa una pequeña modificación a la propuesta de Camila Bernal en el aparte referente a la consolidación, pues en la presente investigación este período se caracteriza entre 1980 y 1989, mientras que el período de colapso o redescubrimiento se determina entre 1990- 2000 y 2000-2011 respectivamente. Este cambio obedece a que, bajo los parámetros de esta investigación, la evolución económica del Archipiélago en los años noventa se presenta en un contexto diferente y determinante para explicar el subsiguiente colapso del modelo de puerto libre: el proceso de apertura económica. Por su parte la declaratoria del territorio insular como reserva mundial de biosfera orientará el redescubrimiento del destino guiado bajo los parámetros de un nuevo modelo.

Por tanto, la periodización desarrollada en esta investigación es la siguiente: surgimiento (1953-1964), desarrollo (1965-1979), consolidación (1980-1990) y colapso (1991-2000).

## **El ciclo económico del puerto libre**

### **Surgimiento (1953-1965)**

En contraste con el proceso de industrialización y prosperidad económica que experimentó el país a partir de la Segunda Guerra Mundial, antes de la creación del puerto libre la economía isleña, históricamente desarticulada del territorio continental colombiano, presentaba condiciones de atraso. Con una economía cocotera en crisis desde principios de los años treinta; una deficiente, inadecuada y lenta comunicación marítima con el territorio continental colombiano; una inexistente comunicación aérea, por falta de un aeropuerto, y una deficiente comunicación interna que encarecía y dificultaba la movilización de los productos al puerto, se frustraba aún más la reactivación económica.

Con una fuerza laboral envejecida, pues la incapacidad de la economía de absorber a toda su población estimulaba la emigración de los jóvenes; un sistema educativo que, aunque presentaba niveles muy bajos de analfabetismo, ofrecía pocas oportunidades a los jóvenes para hacer estudios completos de secundaria y universitarios. Con una inexistente asistencia médica y social; con casas, casi todas

de madera importada de Nicaragua, carentes de servicios de agua dulce, alcantarillado y luz, se configuraba la economía local de subsistencia y poco monetizada que precedió al puerto libre.

Con el Decreto 2966 de 1953, sancionado por el presidente de la República, general Gustavo Rojas Pinilla, se formalizó la declaratoria de las islas como puerto libre y se determinó una drástica reorientación de la economía local, que pasó de ser una economía agroexportadora a dirigir su vocación hacia el turismo como orientación económica central. Pronto San Andrés experimentaría sustanciales cambios en muy poco tiempo.

Es así como, para 1954, la compañía de aviación anfibia Aida Ltda. ofrece una ruta aérea directa semanal entre Bogotá, Cartagena y San Andrés y junto con la Asociación Nacional de Agencias de Turismo (Anat) inician los preparativos para el envío de excursiones a las Islas ("En San Andrés tomarán medidas" 1954, 15). En cuanto a la navegación marítima, en mayo, la Flota Mercante Grancolombiana inauguró una línea mensual hacia las Islas, la cual tuvo que ser ampliada en julio del mismo año con una nueva línea que zarpaba de los puertos de Cartagena y Barranquilla y pasaba por aquellas con rumbo a los Estados Unidos.

Ante las alentadoras perspectivas de desarrollo comercial, en julio de 1954, la Federación Nacional de comerciantes (Fenalco) inaugura su seccional en San Andrés, siendo designado como presidente uno de los más importantes comerciantes de las Islas, el doctor Rankin<sup>43</sup>. Estos acontecimientos van acompañados de importantes obras sociales, como el exterminio de ratas —principal limitante para la producción agrícola—, la modernización del hospital y la construcción de letrinas, cisternas y baños higiénicos, entre otros, en casas de familias pobres. Aunque aún la población no cuenta con luz eléctrica ni servicio domiciliario de agua, se evidencia el gran interés que despertó el Archipiélago en el Estado colombiano a mediados del siglo XX.

En noviembre de 1955 se inaugura el aeropuerto, el tercero en importancia en el país después de los de Bogotá y Barranquilla, y en 1956 se da inicio a la visita de grupos de excursionistas, a quienes se empieza a ofrecer viajes a las Islas mediante el sistema de créditos ("50 turistas" 1956, 17). Debido al vertiginoso aumento en la demanda del destino, la empresa aérea Avianca establece tres vuelos regulares semanales. Es así como el archipiélago se empieza a consolidar como

---

43 Según Cabrera (1980, 127), a mediados del siglo XX los comerciantes más importantes en San Andrés eran los señores Artur May, Jeremías Mitchell, Luis Rubinstein, Julio Gallardo, Eduardo de Armas, Pablo Arango, Jay Long, Alejandro Rankin, Roberto Hooker y Lisandro May.

uno de los destinos más visitados del país. Para junio de 1962 llegaban a la isla de 25 a 30 aviones de pasajeros y de carga semanales y se hicieron en total 3100 vuelos desde y hacia el territorio continental colombiano.

La afluencia de viajeros nacionales tuvo un ascenso vertiginoso: del 63 % en tan solo tres años (entre 1960 y 1963), pese al descenso en el número de turistas en 1961, debido al paso de huracán Hattie por las Islas. Los viajeros internacionales, provenientes en su mayoría de Centroamérica, aumentaron en un 68 % en el mismo período, gracias a la flexibilización en los trámites aduaneros y de visado que se ofreció a los viajeros provenientes de Centroamérica y el Caribe mediante Decreto 2024 de 1959. Este aumento fue particularmente sentido por los nacionales entre 1962 y 1963, y puede deberse a la ampliación del número de vuelos y de empresas aéreas<sup>44</sup>. Por el lado de los turistas extranjeros, su incremento fue especialmente sentido entre 1961 y 1962, debido a que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, principal país emisor centroamericano, aumentó la exención aduanera para los costarricenses que viajaran a San Andrés.

**Tabla 6.** Turistas nacionales y extranjeros llegados a San Andrés

año	Turistas nacionales	%*	Turistas extranjeros	%*	Total	%*
1960	53 800		717		54 517	
1961	53 500	-1	799	11	54 299	0
1962	59 000	10	1100	38	60 100	11
1963	85 000	44	1058	-4	86 058	43
1964	73 100	-14	876	-17	73 976	-14
1965	40 700	-44	236	-73	40 936	-45

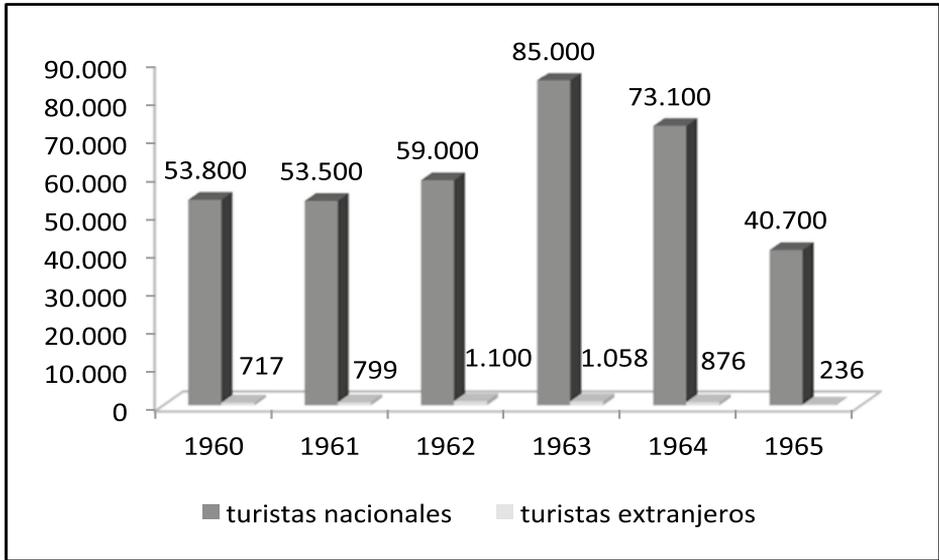
\* Porcentaje de crecimiento con relación al año anterior.

Fuente: Corporación Nacional de Turismo (CNT).

44 Los vuelos aéreos al continente se incrementaron de 2600, en 1961, a 3100, en 1962. Al comienzo, la aerolínea Avianca tenía dos vuelos diarios, en tanto que Taxader, SAM y Aerocóndor tenían uno diario, o incluso uno día de por medio. A Centroamérica viajaban Lacsá, Aerovías Panamá, Honduras y Taca (Cabrera 1980, 139). Para 1962 Avianca ofrecía ya catorce vuelos semanales.

Debido a la escasez de hoteles, los isleños ofrecían sus casas para recibir a los primeros turistas. Algunos pobladores, dedicados principalmente a la producción de copra y la exportación de coco, combinaron este negocio con la recepción de turistas en sus residencias<sup>45</sup>. En 1962 se inicia la construcción de la primera infraestructura hotelera en la isla de San Andrés: los hoteles El Dorado, Torino, Molino de Viento, Lyons Hotel, Abacoa, Morgan, Residencia y Restaurante El Morel, Motel las Palmas y Hansa Club Villas (Archbold 1997, 11). En Providencia, las primeras excursiones de turismo se inician en 1958. Se hacían vuelos semanales que aterrizaban en un aeropuerto improvisado. Ese mismo año se comenzó la construcción del aeropuerto y del Hotel Aury (Barth 1977).

**Figura 13. Turistas nacionales y extranjeros llegados a San Andrés (1960-1965)**



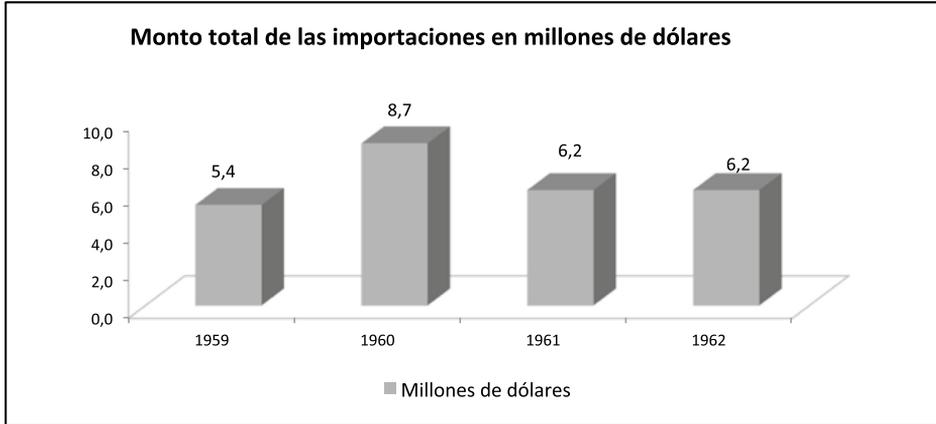
Fuente: Corporación Nacional de Turismo (CNT).

Respecto a las importaciones, en un lapso de tan solo un año, se incrementaron en un 61 %, pasando de un poco más de 5 millones de dólares a más de 8

45 Los primeros en hacer esto fueron la familia Bryan, con Casa Colombia; la Casa Herrera Armas y el sr. Benjamín Hernández, con la Residencia y Restaurante el Morel. El aumento del turismo fue tan vertiginoso que hubo ocasiones en que la situación era desesperante: los turistas que llegaban dormían en los corredores o en las playas. Los choferes, al ver que los turistas no tenían dónde dormir, los llevaban a sus casas (Barth 1977).

millones de dólares entre 1959 y 1960. Este vertiginoso crecimiento fue interrumpido por el huracán, en 1961. Entre 1960 y 1961 las importaciones disminuyeron en un 29 %, para luego estabilizarse en 1962.

**Figura 14.** Monto total de las importaciones (en millones de dólares, a precios corrientes)



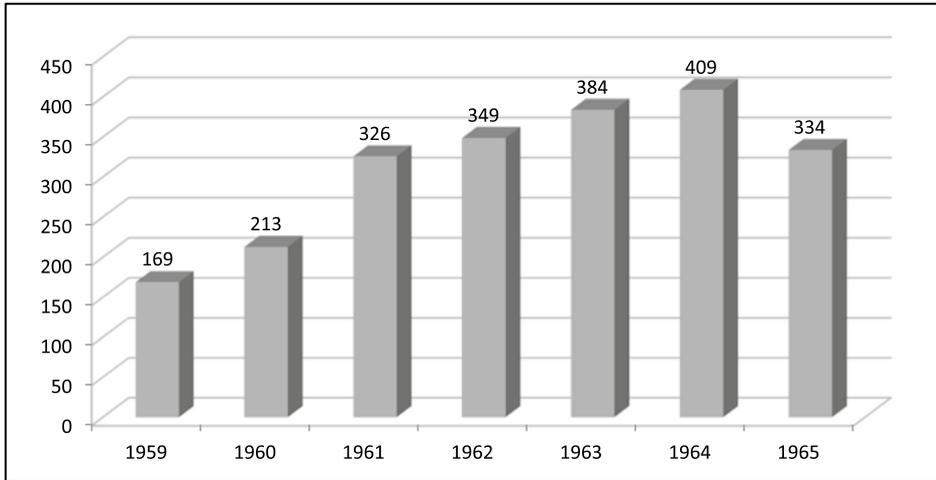
**Fuente:** Cámara de Comercio, *Anuario 1963*. Citado en Robinson (1974) y López (1963).

Entre los artículos que más se importaban estaban las confecciones y los textiles, representados en ropa interior; vestidos de seda y algodón, para hombre y para mujer; y ropa de mesa y tocador. En segundo lugar estaban los electrodomésticos, entre los que se incluían televisores, radios, radiolas, tocadiscos, licuadoras, planchas, etc. Si se tiene en cuenta que la isla no contaba con servicio continuo de energía eléctrica, la mayoría de estas importaciones no obedecía a las necesidades de la población local, sino que estaban destinadas a la venta a los turistas (Robinson 1974).

Las exenciones tributarias propias del puerto libre favorecieron la creación de nuevas oportunidades productivas en negocios complementarios al comercio, como la hotelería, el transporte público, restaurantes, bares y otros sitios de recreo y la construcción de locales comerciales. Los requerimientos administrativos del puerto diversificaron las alternativas laborales, favorecidas por el establecimiento de oficinas de representación de casas de cambio del exterior; la intensificación de actividades portuarias y de cabotaje y un inusitado movimiento de finca raíz.<sup>46</sup>

46 Un censo realizado en 1963 arroja un estimativo mínimo de 3000 personas isleñas vinculadas a actividades relacionadas con el puerto libre (Robinson 1974, 20).

**Figura 15.** Número de firmas registradas en la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia



**Fuente:** Cámara de Comercio, *Anuario 1973*. Citado en Robinson (1974).

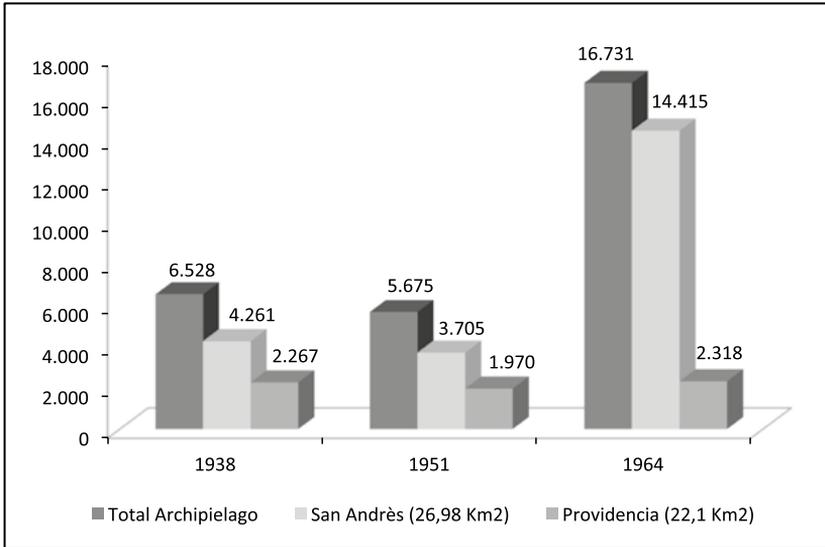
En los primeros años del puerto libre, había tres o cuatro almacenes a lo sumo: los de Alí Castro, Gabriel Restrepo, Olga Trujillo y Mario Posada, quienes fueron los primeros importadores de mercancías a San Andrés (Barth 1977). Pero luego de su reglamentación, en 1959, el incremento comercial fue vertiginoso. El número total de firmas registradas en la Cámara de Comercio de San Andrés, creció a más del doble en tan solo cinco años, comprendidos entre 1959 y 1964, pasando de 169 a más de cuatrocientos, respectivamente. Se destaca particularmente el incremento experimentado entre 1960 y 1961. Este espectacular crecimiento solo se vio interrumpido entre 1964 y 1965.

Hasta 1957 no había bancos en la isla, pero pronto el movimiento comercial exigió su creación. En este año se crearon sucursales de los bancos Popular y del Comercio; posteriormente, en 1961, se crea una del Banco de Colombia; luego, sucursales de los bancos Industrial Colombiano, de Bogotá y Cafetero. Es así como se posicionan en la Isla los principales bancos del país. Finalmente, en 1968 se abren las puertas de la sucursal isleña del Banco de la República (Barth 1977).

Estas nuevas oportunidades laborales estimularon el crecimiento demográfico en las islas. Luego de que, debido a la crisis del coco, se experimentaran disminuciones en la población del orden del 13 % entre 1938 y 1951, en 1964 la población se

triplicó con relación a ese último año: de 5675 habitantes en 1951 se pasó a 16 731 en 1964. De estos últimos, más de la mitad (el 50,6 %) eran inmigrantes.

**Figura 16. Crecimiento poblacional del Archipiélago de San Andrés y Providencia (1938-1964)**



Fuente: Dane

Este incremento ha sido atribuido al regreso de nativos a las Islas; personas que en la época de crisis del coco, a principios de los treinta, habían emigrado a Centroamérica y el territorio continental colombiano en busca de oportunidades laborales y que, frente a nuevas expectativas de trabajo, decidieron regresar<sup>47</sup>. También se debe, en buena parte, a la inmigración de comerciantes extranjeros (sirio-libaneses) y de nacionales provenientes de la costa Atlántica y del interior del país.

La inmigración creciente y el incipiente desarrollo turístico generaron problemas para el abastecimiento de alimentos y la provisión de viviendas, y con ello el incremento en los arrendamientos y los artículos de primera necesidad<sup>48</sup>. Como

47 Se calcula que en este tiempo vivían en la zona del Canal de Panamá (Ciudad Colón) 2500 sanandresanos y providencianos adultos, que habían migrado para participar en la construcción del canal y otros oficios. (Muñoz y Bodnar 1974).

48 Con el propósito de buscar alternativas a esta problemática se crea la Junta Pro Abaratamiento de la Vida, compuesta por el tesorero municipal, el administrador de rentas intendenciales, el auditor fiscal

producto del desplazamiento de la mano de obra de las labores agrícolas y de las ventajas para la importación de alimentos sin gravámenes, se incrementó la dependencia alimentaria, especialmente del exterior. Es así como, para 1964, la alimentación de los habitantes isleños se basaba en los productos que llegaban a San Andrés de otras naciones, y en muy poca proporción de los provenientes del territorio continental colombiano:

La carne proviene de Argentina, las conservas de Canadá, Panamá, Estados Unidos, Costa Rica, Guatemala y Venezuela. La mayoría de las verduras es transportada hasta este territorio por barcos o pequeñas embarcaciones desde Centroamérica. Los refrescos y cervezas que se consumen aquí son de procedencia norteamericana, lo mismo que la mayoría de los licores que sirven para diversión de los isleños. La leche, importada de los Estados Unidos, se vende en latas. El Instituto Nacional de Abastecimientos, INA, ha instalado en la zona urbana un almacén donde se venden los pocos artículos nacionales que se consumen. Los huevos vienen de diversas naciones, pero no de Colombia (Mesa 1964, 9).

Las deficiencias en materia de comunicación entre San Andrés y Providencia impedían aprovechar el potencial productor agrícola de esta última en la provisión de alimentos para la creciente economía sanandresana y la hacían ajena a los arrastadores cambios que sufría San Andrés. Carmen Rosa de Barth (1977), llamaba la atención sobre este particular:

Antes del puerto libre las dos islas se han bastado solas; antes de arrollarlas al comercio, producían para ellas y exportaban, pero hoy la exigencia de mejor y más abundante producción agrícola —cuando más lo necesitan— se ha descuidado.

Se ha comprobado la feracidad de Providencia, en cuanto a legumbres y demás, en el campo agrícola, que no pueden con la exuberancia y donde el verde de la vegetación invita a la siembra, ¿cuáles son pues las razones para no estar Providencia y Santa Catalina desempeñando un lugar muy importante como productoras de alimentos?

La industria porcina era floreciente; la ganadería igualmente, para saber que hoy tienen que llevar leche de Bogotá y Medellín, cuando incrementando la industria en Providencia, podría suministrarla en veinte minutos en avión. ¿Qué es lo que falta? (Barth 1977, 144).

---

de la Contraloría Nacional, el personero municipal y el secretario de Fomento de la intendencia. Pero la gestión de esta junta no tuvo mayor incidencia en la solución de esta problemática.

La dependencia de la importación de alimentos estimuló la especulación de precios. Para regular el costo de los alimentos, en 1961 el Instituto Nacional de Alimentos (INA) decide abrir una oficina en la Isla. Sin embargo, según Álvaro López, para 1963 se registran significativos diferenciales de precios de productos entre Cartagena y San Andrés, que por sus proporciones no pueden ser atribuidos solamente a los costos de transporte:

Los recargos de precios entre San Andrés y Cartagena ascienden a un 48 % para la carne, 24 % para la manteca, 31 % para el azúcar, 62 % para los frijoles, 40 % para los huevos, 82 % para el plátano, 100 % para la sal, 128 % para la leche (López 1963, 37).

Por otro lado, la atención centrada principalmente en el interés comercial y la ausencia de un turismo nacional e internacional más exigente en cuanto a oportunidades de recreo y categoría de almacenes desplazaron al interés turístico. Esta situación trajo consigo un excesivo crecimiento del comercio en relación con las otras actividades del puerto libre. Según la Cámara de Comercio de la Isla<sup>49</sup>, de 356 firmas registradas en 1962, 276 eran almacenes comerciales, 31 eran hoteles de diversa categoría y 5 eran firmas transportadoras (Barth 1977), lo que representa cerca de nueve almacenes por cada hotel.

El interés comercial que motivaba los desplazamientos desestimuló la inversión en turismo recreativo de calidad, pues los visitantes efectuaban un gasto turístico mínimo, se hospedaban en hoteles de baja categoría y en muchos casos traían su provisión de alimentos<sup>50</sup>. Pero las condiciones generales de la isla tampoco favorecían al turismo recreativo de alto nivel:

Un visitante no puede permanecer en la isla 10 o 15 días porque no encuentra agua potable suficiente, hay muy pocos hoteles de primera categoría, copados casi siempre, pocas oportunidades de recreo, playas descuidadas. En estas condiciones los

---

49 Con la nueva condición de puerto libre se incrementaron considerablemente los trámites de importación. Inicialmente estos se atendían desde Cartagena, pero debido a la necesidad de aligerarlos se debió crear la Cámara de Comercio local, que opera en San Andrés desde 1959 (Barth 1977).

50 Entre los primeros hoteles de isleños se encontraban el Astor, El Edén, Almacén y Hotel Pinky, el Aurora y Casa Rebeca. Estos hoteles eran muy modestos y con muy pocas comodidades (Barth 1977).

visitantes permanecen el mínimo de días reglamentados para poder sacar la mercancía (López 1963, 21).

Según López (1963, 22) solo hasta 1963 comienza a advertirse un cambio en la categoría del turismo visitante y un interés genuino por visitar la Isla en plan de descanso y diversión.

Pese a la nuevas oportunidades laborales para los isleños, el grueso del sector comercial estaba en manos de inmigrantes, nacionales o extranjeros. Para 1962, de las 356 firmas inscritas en la Cámara de Comercio, 115 eran de propiedad de extranjeros, con un capital de \$25 millones; 189 eran de propiedad de continentales colombianos o nacionalizados, con uno de \$38,5 millones, y tan solo 52 eran de isleños, con uno de \$5,5 millones<sup>51</sup>.

La nueva situación económica de las islas puso al isleño en una situación desventajosa frente al inmigrante. La falta de experiencia en negocios comerciales<sup>52</sup> y la carencia de capital disponible y vínculos con el interior del país, sumadas al poco acceso a créditos<sup>53</sup> y a su aversión al riesgo, le impidieron insertarse en el mercado como empresario.

A la creciente demanda de trabajadores de la construcción, se adiciona la inexperiencia de la mano de obra isleña. Acostumbrada a las construcciones en madera, fue desplazada por los albañiles provenientes de la costa Caribe colombiana, que además de ser expertos en el manejo del cemento estaban dispuestos a trabajar por salarios irrisorios (Robinson 1974, 176)<sup>54</sup>.

---

51 Según Robinson (1974, 103), al analizar estas cifras hay que aclarar que muchos establecimientos eran inscritos a nombre de nativos cuando realmente los capitales eran de extranjeros indocumentados o inhabilitados; en muchas ocasiones, se trataba de personajes que, queriendo camuflarse para evadir impuestos o adquirir más libertad de importación, hacían aparecer sus negocios a nombre de nativos. Se estima que de 52 establecimientos inscritos a nombre de isleños más del 60 % eran de extranjeros.

52 Unas pocas personas tenían experiencia de empresarios, y la ejercían exclusivamente en las actividades de comercio del coco, compra y venta de artículos de primera necesidad y transporte de cabotaje (López 1963, 37).

53 Esta restricción del acceso a los créditos para los isleños se debía a algunos casos de incumplimiento con los bancos y a la falta de una adecuada titulación de las propiedades que se daban como garantía del préstamo (López 1963, 37).

54 Antes 1953, la vivienda isleña estaba constituida fundamentalmente por dos tipos de casas, las construidas en madera —de uno, dos y tres pisos— y las construidas con hojas de palma seca. La economía del puerto libre trajo como consecuencia un cambio en la vivienda. La madera dejó de ser empleada en la construcción, pues la poca que se conseguía era muy costosa. Tener

Los obreros de la construcción, que en su mayoría viven en condiciones deplorables, llegan a la Isla engañados. Se les ofrece un salario superior al del continente<sup>55</sup>. Ante la precaria situación económica de muchos de ellos en su lugar de origen y frente a la expectativa de ingresos superiores, muchos buscan la oportunidad de un trabajo en las Islas. Pero pronto, a su arribo, se dan cuenta de que, debido al alto costo de vida en el territorio insular, el salario ofrecido no alcanza a cubrir sus necesidades básicas. Ante la exigencia de una mejor remuneración, este ejército de obreros es reemplazado constantemente, generando así una gran corriente migratoria y un alto nivel de desempleo de mano de obra no calificada. Es así como se generó la pauperización y el poblamiento de las Islas por parte de los continentales de la costa Caribe colombiana.

La creciente inmigración y los bajos ingresos de los inmigrantes dedicados a la construcción generaron problemas de delincuencia. Pese a que la cárcel de San Andrés fue fundada en 1923, debido a los bajos niveles de delincuencia en varias ocasiones estuvo desocupada<sup>56</sup>. Con el desarrollo del puerto libre, la población isleña, que poco utilizaba las puertas —algunos almacenes las remplazaban por una cortina— empezó a experimentar robos. Inclusive un artículo de prensa publicado en 1964 expresaba:

En San Andrés no hay problemas con pordioseros o ladrones. De ninguno de ellos hay un representante. En las playas un turista puede abandonar, mientras, su baño de mar, sus prendas de vestir, con joyas y dinero. En las casas se duerme prácticamente con las puertas abiertas. Las cerraduras no tienen objeto en una isla donde la gente solo se preocupa por vivir tranquilamente, en medio de las diversiones (Mesa 1964, 9).

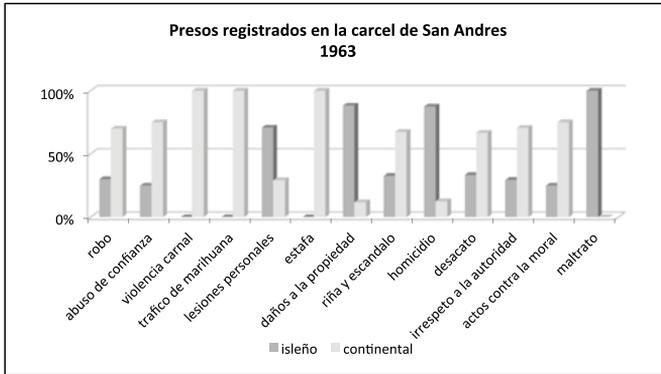
---

casa de cemento empezó a ser, para el nativo, símbolo de prestigio social (Muñoz y Bodnar 1974). Es así como se popularizaron las construcciones en dicho material, las cuales fueron sustentadas con la extracción de arena de las playas. Este hecho llevó a que, en 1955, se prohibiera tal extracción.

55 Para 1974, el salario en la Isla se estimaba en \$20 diarios, más que el salario promedio en el territorio continental colombiano.

56 Durante 1951, como no había nadie en la cárcel, el sistema compensatorio consistía en entregar los presos a personas conspicuas, que los tuvieran en sus trabajos por el tiempo de la condena, bajo la responsabilidad del propietario (Díaz 1978). En 1954, unos meses después de la declaratoria de puerto libre, el periódico *El Tiempo* relataba: "La historia de la delincuencia no existe en las islas. Se cuenta apenas un crimen en Providencia hace quince años, y de vez en cuando uno que otro coco que desaparece" (Child 1954, 1 y 21).

**Figura 17. Presos registrados en la cárcel de San Andrés (1963)**



Fuente: Muñoz y Bodnar (1974).

Pero ya para 1963 empezaban a sentirse las consecuencias del cambio. Los continentales presos en la cárcel de San Andrés lideraban la autoría de la mayoría de delitos. De 202 presos en la cárcel de la Isla ese año, más de la mitad (58 %) eran continentales:

Bien lejos está en la actualidad este archipiélago de San Andrés, de aquel otro abandonado y desconocido de hace años, cuando apenas aparecía en los mapas de Colombia como un punto en el Caribe, apenas suficiente para enastar nuestra bandera y mantener allí la soberanía. Hoy la vida ha cambiado en las islas. Cuatro aviones semanales envía Avianca cargados de turistas y por lo menos tres de SAM, de manera que se ha formado ya la corriente turística entre las islas y el continente y entre aquellas y los países vecinos como Panamá, Nicaragua, Costa Rica y algunos otros. Y es así como lo que era un lunar olvidado en el Caribe se ha convertido en un sitio fabuloso para el turista, que encuentra allí tres cosas: el paisaje más hermoso del mundo, un comercio totalmente abastecido como consecuencia de ser ese territorio puerto libre para las importaciones, y un sistema hotelero que aunque aún no reúne las últimas comodidades de los grandes hoteles del continente, sí, por lo menos suministra al turista bienestar y buena comida ("La isla de San Andrés" 1958, 4).

La concentración del turismo en visitantes hispanohablantes (colombianos y centroamericanos) generó problemas de exclusión del isleño en los puestos de trabajo comerciales y hoteleros, pues eran preferidos para estos oficios los inmigrantes que hablaban español con fluidez. Con frecuencia se encuentran amplios diferenciales en salario entre el continental y el isleño: en 1963 la proporción de esta diferenciación se estimaba en 3 a 1 a favor de aquel y era justificada bajo los argumentos de que el trabajador continental era más eficiente que el isleño y, por su condición de inmigrante, tenía gastos adicionales a los de los nativos.

¿A que se dedicaron los isleños entonces? Según López (1963):

Un reducido número de isleños ha tenido éxito y ha podido aprovechar la nueva situación en negocios de hotel, comercio de víveres, agencias de propiedad raíz, negocios de construcción y sus materiales, etc. Otro número apreciable encontró empleo en oficios de atención al turismo, como servicios de taxi, bote, ayuda en el aeropuerto, etc. Empleos desempeñados en forma independiente. Las actividades del gobierno Intendencial y municipal absorbieron un significativo número de funcionarios isleños".<sup>57</sup>

Sin embargo, es de resaltar que la vinculación de isleños a la administración intendencial se daba principalmente en cargos inferiores, pues los cargos directivos eran provistos en su mayoría por inmigrantes del territorio continental colombiano<sup>58</sup>.

Con el incremento en los viajes, se inicia la práctica de algunos comerciantes del interior del país de hacerse pasar por turistas y, mediante visitas frecuentes a la Isla, abastecer sus locales con mercancía de prohibida importación, sin el consiguiente pago de impuestos. Este hecho evidenció la necesidad de una reglamentación específica para el puerto libre, que permitiera controlar esta práctica que estaba arruinando a los comerciantes que pagaban impuestos. Esta modalidad de contrabando junto con la incautación de armas —que, procedentes de Centroamérica, utilizaban a San Andrés como tránsito para ingresar al país— no solo

---

57 "Los pobladores de la región se dedican a labores distintas al comercio, porque este se halla en poder de los sirio-libaneses o de algunos antioqueños. Trabajan como taxistas, pescadores, equipajeros, albañiles o recolectores de cocos" (Mesa 1964, 9). Ya para 1963 había en la isla 307 vehículos de servicio público, lo que representaba más de la mitad del parque automotor; que para ese año era de 581 vehículos (López 1963).

58 Un columnista del periódico *El Tiempo* afirma: "Es curioso, cuando menos, anotar que la plana mayor de la Secretaría de Obras Públicas del archipiélago es boyacense: el secretario, los arquitectos y el ingeniero de vías" González 1964, 5 y 30.

obligaron a las autoridades a tomar medidas para restringir el ingreso de mercancías al interior del país procedentes de San Andrés, sino que también pusieron en riesgo el estatus de liberación aduanera de la Isla, pues comenzó a ser catalogada como centro de lo que se llamó “contrabando legalizado”.

El 21 de diciembre de 1959, el Congreso colombiano aprueba y sanciona la Ley 127, que reglamenta y ratifica la condición de puerto libre del Archipiélago. Esta ley estipula un régimen particular de puerto libre, pues se estableció un impuesto al consumo de mercancías extranjeras importadas (fijado inicialmente en un 3 % y posteriormente elevado al 10 % ad valorem sobre el valor FOB)<sup>59</sup> y un gravamen a la introducción de artículos para uso personal y doméstico al territorio continental colombiano desde San Andrés cuyo valor total sobrepasara los \$1000. Por encima de este valor se debía pagar un impuesto del 25 % sobre el valor de la factura de compra. Se impuso, además, un cupo máximo de \$1500 como valor total de la mercancía que cada persona podía introducir al país. El recaudo de estos impuestos sería destinado al presupuesto intendencial.

Como estímulo al turismo, se eximió del pago de impuestos de renta y complementarios, por el término de diez años, a los hoteles, restaurantes, edificios de apartamentos e industrias que estuvieran establecidos o se establecieran en el territorio de San Andrés y Providencia. Como incentivo adicional a la hotelería, el Decreto 445 de 1960 establece una estadía mínima de tres días para disfrutar de la exención en el pago de impuestos a artículos que no sobrepasen el valor total de \$1000 pesos y un peso máximo de 30 kilos<sup>60</sup>. Es así como se hace evidente que, desde el Gobierno nacional, la visión de la vocación de San Andrés estaba sustentada en favorecer el turismo recreativo a través de incentivos comerciales y fiscales.

Pero continuaba el problema del contrabando. Ante el establecimiento de cupos máximos, como estrategia para controlar la introducción de mercancías para la provisión de locales comerciales en el interior del país, se instituyó la visita periódica de comerciantes a las Islas. Esto pese a que el art. 42 del Decreto 445 de 1960 determinaba que solo se podría disfrutar de la exención de impuestos tres veces al año. Pero ante la falta de control esta reglamentación no se aplicaba.

---

59 De este impuesto estaban exentos los víveres y los animales para el consumo, los materiales de construcción, las maquinarias y elementos destinados a la prestación de servicios públicos, las drogas y las embarcaciones para el transporte de carga (Ley 127 de 1959, art. 4, par: 1).

60 El Decreto 2455 de octubre de 1960 incrementa la estadía mínima a cinco días.

Con el propósito de controlar este tipo de prácticas, el Decreto 2455 de octubre de 1960 crea la tarjeta de visita, mecanismo que intenta controlar el número de visitas que una persona realiza a la Isla durante el año, la permanencia mínima y los kilos de carga permitidos. Dicha reglamentación también endurece las sanciones a los comerciantes a quienes se les compruebe subfacturación, mediante la aplicación de multas y la prohibición de ejercer el comercio en las Islas<sup>61</sup>.

En San Andrés existían dos modalidades de contrabando: primero, el de mercancías procedentes del extranjero sin licencia de importación y sin declaración de aduana; segundo, el de la introducción de mercancías de los turistas hacia el continente, cuyo valor sobrepasara los límites estipulados por la ley. Considerando que existía un cupo máximo de introducción de mercancías y que el impuesto se cobraba sobre el valor reportado en la factura, el contrabando funcionaba a través de la subfacturación.

La primera de estas modalidades se efectúa en las islas históricamente y estaba favorecida por las limitaciones que enfrentaba el resguardo intendencial para ejercer una vigilancia efectiva, especialmente en los cayos. Esto debido a la escasez de personal y la falta de transporte marítimo adecuado. Con la reglamentación implementada se trataba de menguar la segunda modalidad, pero poco se hizo para controlar la primera.

Las deficiencias en los controles aduaneros sobre las mercancías importadas; la complicidad entre funcionarios de la administración de las Islas, el servicio de aduanas y los comerciantes; la ausencia de un control eficaz a la veracidad de las facturas de las mercancías que salían del archipiélago y los precios reportados en ellas, entre otros, facilitaban el contrabando. Pese a las robustas finanzas intendenciales, este problema representaba sustanciales recursos que no llegaban a las arcas públicas, además de las repercusiones para los comerciantes del interior del país, que veían disminuidas sus ventas ante los bajos precios que ofrecían los contrabandistas.

Por los efectos nocivos del contrabando sobre la economía nacional y los intentos frustrados de controlarlo, ante las denuncias de Fenalco<sup>62</sup>, en octubre de

---

61 El art. 37 del Decreto 445 de 1960 determinaba una multa igual a tres veces el valor de la mercancía subfacturada al comerciante que se le comprobara subfacturación. Pero el art. 5 del Decreto 2455 de 1960 incluye como sanción la prohibición de ejercer el comercio en la Isla. El art. 12 del Decreto 3290 de 1963 suaviza un poco esta norma señalando que la prohibición de ejercer el comercio en la Isla se aplicará al comerciante en caso de que se compruebe reincidencia en la subfacturación.

62 Fenalco denunciaba que bajo el sistema de cupos máximos y pago de impuesto ad valorem sobre la factura se presentaban casos de productos de hasta \$6000 amparados en facturas de

1964 el Gobierno colombiano decretó el fin de todo tipo de libertad comercial en el país (Mesa 1964, 9). Este hecho generó interesantes cuestionamientos en el Gobierno central respecto a los verdaderos beneficiarios del puerto libre y la situación de exclusión de la población local y determinó el contexto para discutir el replanteamiento de la orientación económica de las Islas, del turismo comercial hacia el turismo recreativo, pues se aseguraba que el incentivo tributario no estaba alcanzando el objetivo de atraer a turistas internacionales sino solo a comerciantes colombianos que desarrollaban su actividad en el interior del país.

Los cálculos intendenciales estimaban que para 1964 el comercio de San Andrés, con el interior del país ascendía a ciento cincuenta millones de pesos anuales, de los cuales el fisco municipal recibía cerca de dos millones por concepto del impuesto cobrado a los viajeros que venían a comprar mercancías. Pero, de acuerdo con informes extraoficiales, mediante el sistema de subfacturación, las mercancías, ingresadas al territorio continental colombiano y en poca cuantía a las naciones vecinas, llegaban a los 200 millones. Lo que representa una evasión fiscal de proporciones significativas (Mesa 1964, 9).

Tras protestas de la comunidad, la parálisis casi total de la economía, el cierre de bancos y almacenes y la visita de una comisión a Bogotá, en febrero de 1965, el Consejo de Estado suspendió las medidas adoptadas por el Ministerio de Hacienda. Toda esta situación afectó significativamente (en un 45 %) la afluencia de turistas a la isla entre 1964 y 1965 y redujo el número de sociedades registradas en la Cámara de Comercio de 409 a 334 (es decir, en un 18 %). En términos generales, este incidente evidenció la creciente dependencia de la economía isleña frente al comercio y las disposiciones aduaneras que lo favorecían, además de la vulnerabilidad ante medidas económicas que la afectaran (Quintero 2004)<sup>63</sup>.

Por otro lado, según Robinson (1974) el cierre del puerto libre afectó principalmente a los pequeños comerciantes y favoreció aún más la concentración de ganancias en manos de los grandes importadores. Un breve vistazo a las cifras de la Tabla 7 ratifica esta afirmación. Entre 1964 y 1965 el número de personas

---

\$1 500 ("Evidencia de contrabando" 1961 4). A esta modalidad de contrabando se le denominó "contrabando legalizado".

63 Se estimaba que con esta medida se perjudicarían cerca de 20 000 personas. Por otro lado, de los 16 millones de pesos del presupuesto intendencial para 1964, 14 eran atribuidos a ingresos por concepto de industria y comercio y a gravámenes por compra de mercancías, y tan solo 2 a los auxilios por la condición de territorio nacional, lo que evidencia aún más la fuerte dependencia de las actividad comercial (Plazas 1964, 11).

naturales registradas en la Cámara de Comercio disminuyó de 308 a 258, y su capital disminuyó en un 28 %, pasando de 26 millones a un poco más de 18 millones aproximadamente. Por otro lado, aunque las sociedades disminuyeron en un 25 %, pasando de 101 a tan solo 77, su capital aumentó en un 44 %, incrementándose de 14 a 20 millones.

**Tabla 7.** Movimiento de personas naturales y jurídicas y total de capitales registrados en la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia (1959-1965)

Año	Personas naturales		Sociedades		Total capital (\$)	N.º total de pers. nat. y soc.
	Capital (\$)	N.º	Capital (\$)	N.º		
1959	12 021 938,25	134	2 734 268,19	35	14 756 206,44	169
1960	14 422 863,45	183	9 085 584,17	30	23 508 447,62	213
1961	28 132 098,94	258	8 034 545,35	68	36 166 644,29	326
1962	27 147 392,98	264	9 973 458,69	85	37 120 851,67	349
1963	24 709 120,87	295	11 814 425,06	89	36 523 545,93	384
1964	26 038 402,99	308	14 613 261,54	101	40 651 664,53	409
1965	18 698 166,88	258	20 997 033,59	76	39 695 200,47	334

Fuente: Cámara de Comercio, *Anuario 1973*. Citado en Robinson (1974).

Aunque es común que en situaciones de crisis económicas las firmas más pequeñas sean las más afectadas, estas cifras evidencian que se agudizó la concentración del ingreso, al menos durante el año inmediatamente posterior al cierre del puerto. Al momento del cierre del puerto libre, los bancos tenían prestados a los comerciantes más de \$50 millones. Ante la posibilidad del incumplimiento en los pagos, los bancos tomaron medidas para que esta suma fuera reincorporada a las debidas entidades lo antes posible. Es así como los pequeños comerciantes, que no contaban con el capital suficiente para cubrir los préstamos, debieron vender sus mercancías a muy bajo costo, lo que redundó en la quiebra de muchos de ellos.

Respecto al aporte económico del puerto libre a la economía colombiana, según el economista Álvaro López, para 1962 el valor de la mercancías colombianas llevadas a San Andrés por puerto marítimo —sumando el valor de la carga transportada por vía aérea, los pasajes, el cabotaje entre la Isla y los puertos del continente y los fletes aéreos de carga nacional— se estimaba en 97 millones de

pesos anuales. A esto hay que agregar los beneficios en materia de disponibilidad presupuestal local.

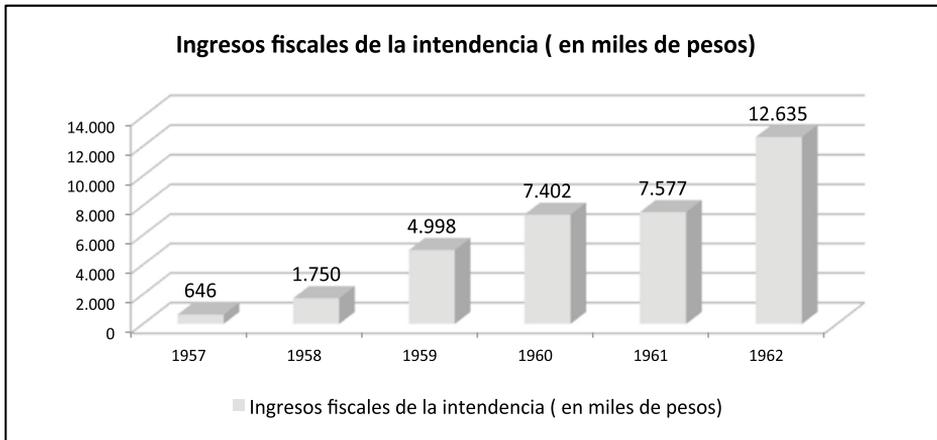
Uno de los principales logros del puerto libre, en materia económica, fue el fortalecimiento del fisco insular. En un lapso de tan solo cinco años, entre 1957 y 1962, el presupuesto intendencial se multiplicó por veinte. Ninguna otra región del país ha experimentado este crecimiento tan desproporcionado.

**Tabla 8.** Ingresos fiscales de la Intendencia (en miles de pesos)

Año	Introducción de merc. extranjeras (10 %)	%	Impuesto al consumo merc. nacionales	%	Auxilios nación	%	otros conceptos	%	Total
1957	138	21	60	9	199	31	249	39	646
1958	1131	65	142	8	249	14	228	13	1750
1959	3668	73	148	3	974	19	208	4	4998
1960	6039	82	252	3	618	8	493	7	7402
1961	5341	70	346	5	1543	20	347	5	7577
1962	8740	69	336	3	3129	25	430	3	12 635

Fuente: Cámara de Comercio, *Anuario 1973*. Citado en Robinson (1974).

**Figura 18.** Ingresos fiscales de la Intendencia, 1957-1962 (en miles de pesos)

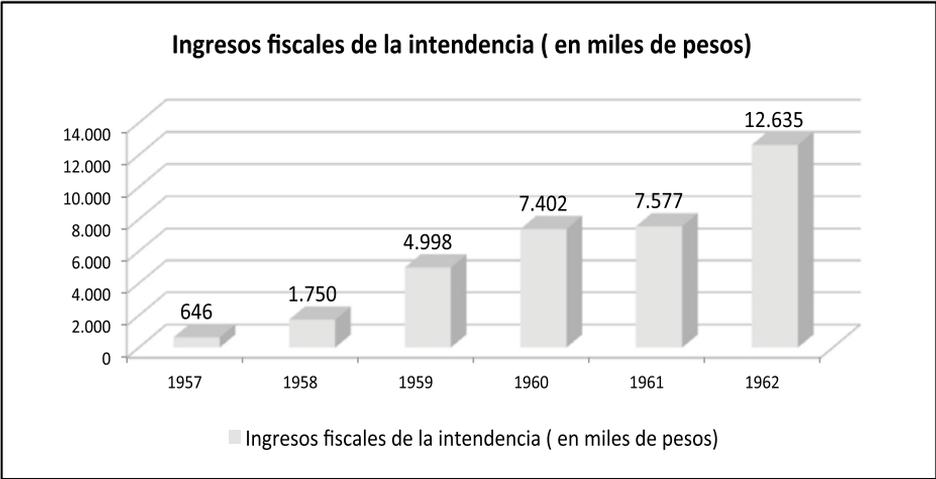


Fuente: archivos de la Secretaría de Hacienda Intendencial, cifras de ejecución presupuestal. Citado en López (1963, 26).

Para 1962, el presupuesto intendencial ascendía a más de 12 millones de pesos. Este monto sería destinado en un 70 % a inversiones en infraestructura, en un 16 % al pago de sueldos a funcionarios públicos, en un 6 % a gastos generales y en un 8 % a transferencias y otros.

Si se analiza la distribución porcentual de los ingresos por rubros en el presupuesto Intendencial, se evidencia la importancia que para este incremento representaba el ingreso por concepto de importación de mercancías extranjeras que se aplicaba a los comerciantes locales: pasó de representar el 21,3 % del presupuesto en 1957 a representar más de la mitad del presupuesto en 1962. Mientras tanto, los auxilios recibidos de la nación perdían participación: antes de la declaratoria, el presupuesto oficial era abastecido en un 95 % por el auxilio nacional (Child 1954, 1 y 21); para 1962 esta participación se redujo a un 25 %. Aun así, dicho rubro sigue siendo muy importante debido, principalmente, a las obras de infraestructura que se venían desarrollando. Esta dependencia de las rentas intendenciales de la política aduanera fue la que determinó, en gran parte, que se levantara el cierre del puerto libre en 1964.

**Figura 19.** Distribución por rubros de los ingresos fiscales de la intendencia, 1957-1962 (en proporción)



**Fuente:** archivos de la Secretaría de Hacienda Intendencial, cifras de ejecución presupuestal. Citado en López (1963, 26).

Además del significativo crecimiento de las actividades comerciales, estas cifras evidencian la gran dependencia que de ellas empezaba a tener el presupuesto intencional. Así, San Andrés se consolida como la región del país con mayores ingresos fiscales por habitante<sup>64</sup>. El Gobierno intencional, que antes era una carga para la Tesorería Nacional, produce desde ese momento lo suficiente para sus gastos.

Ahora bien, pese a estos significativos ingresos, la provisión de agua en la Isla era ineficiente e insuficiente; las tarifas de luz eran excesivas con respecto al poder adquisitivo de la comunidad; el embellecimiento y limpieza de las playas era prácticamente nulo; crecían los asentamientos humanos tuguriales, principalmente de inmigrantes continentales; los servicios postales no llegan a toda la Isla; el transporte entre las islas era irregular y no se habían hecho obras públicas ni sociales en Providencia.

Pero la satisfacción de todas estas necesidades requería de una estructura administrativa más autónoma para las Islas, pues la gran dependencia de gobierno central para la ejecución del gasto, propia de las intendencias nacionales, limitaba la planificación local del desarrollo<sup>65</sup>. Esta búsqueda de autonomía redundaría, más adelante, en la promulgación de la Ley 1ª de 1972, que declara al Archipiélago “intendencia especial”.

### **El papel de Estado en la construcción del desarrollo insular**

El desarrollo del turismo en la isla de San Andrés se presenta en un contexto latinoamericano enmarcado en la segunda fase del desarrollo turístico, que va de 1930 a 1975, y esta significativamente influido por los efectos de la Gran Depresión. Según Daniel Meyer:

El impacto de la gran depresión sobre las economías de los países latinoamericanos y del Caribe fue tan severo que produjo un cambio completo en el modelo de desarrollo: el desarrollo orientado hacia adentro reemplazó al desarrollo orientado

---

64 Mientras, en 1961, en los departamentos más industrializados del país —como Antioquia, Atlántico, Caldas, Santander y el Valle del Cauca— el ingreso fiscal per cápita no sobrepasaba los \$100 pesos, en San Andrés esta cifra llegaba a \$689.

65 Un artículo del periódico *El Tiempo* relataba:  
La intendencia ha tenido varias veces la posibilidad de negociar con firmas norteamericanas la construcción del acueducto, por un valor de doce millones de pesos, pero la gestión no ha podido llevarse a cabo hasta el final porque, según la constitución colombiana, San Andrés no puede firmar contratos superiores a los treinta mil pesos sino con autorización del gobierno central y esta última no ha sido concedida (Mesa 1964, 9).

hacia afuera. La industrialización basada en la sustitución de importaciones, la dinamización del mercado interno a través de políticas fiscales y la realización de obras públicas pasó a ser considerada la fórmula para desarrollar las economías nacionales, y el Estado comenzó a adquirir un papel de creciente importancia en el proceso económico (2004, 39).

Esto explica, en parte, por qué la solución a los problemas económicos del Archipiélago —planteada desde 1936, en pleno apogeo de la crisis mundial— se basó en una propuesta de privilegio tributario y en una participación más activa del Estado en la reactivación de la economía local. También nos permite entender por qué no se planteó una decidida política estatal de reactivación del sector agrícola exportador, sino que se concentraron los esfuerzos en el fortalecimiento de la demanda interna de productos agrícolas.

Es así como, en el marco de una política interna de colombianización y frente a un contexto internacional de promoción de la industrialización, el Estado colombiano asume un papel protagónico en el desarrollo insular. Interviene en la economía como agente empresarial, al ingresar al negocio turístico con la construcción de un hotel y al tratar de proveer servicios públicos y la infraestructura necesaria para el desarrollo del turismo; como agente regulador, al tratar de controlar los desajustes de la economía a través de la reglamentación del puerto libre; como protector, al amparar en su nómina a la población local excluida del auge turístico y comercial y al idear cómodos planes de vivienda para acabar con los tugurios, que proliferaban especialmente entre la población inmigrante de la costa Caribe colombiana; como generador de progreso, al mejorar la comunicación interna y externa de la isla, la primera a través de la construcción de la carretera y la segunda con la construcción del aeropuerto y la instauración de rutas marítimas con que conectaban con el continente.

También como empresario; la construcción del hotel fue un proyecto costoso que luego de significativas inversiones tuvo que ser replanteado. Tras la reubicación del hotel, fue entregado a una compañía extranjera para su administración. En materia de provisión de servicios públicos, se exploraron diferentes alternativas para el suministro de agua dulce, electrificación y saneamiento, que por lo menos en los dos primeros casos se vieron frustradas, por limitaciones administrativas propias de las intendencias, pese al esfuerzo local por sacarlas adelante. Esto pone de manifiesto que la solución definitiva de la problemática de servicios públicos en el Archipiélago no era parte de una política nacional.

En cuanto al papel del Estado como agente regulador, la creciente dependencia del presupuesto intendencial de los ingresos por concepto de impuestos a las importaciones —y, en general, a la actividad comercial— le impidió tomar medidas drásticas respecto al contrabando y reorientar el desarrollo insular hacia el establecimiento de una economía turística que vinculara más activamente a la comunidad local.

El interés del Estado se centró en el fomento del turismo y el control del comercio, descuidando el sector agrícola local. Esto se hizo evidente porque — pese a denuncias de los productores de coco de San Andrés respecto a un contrabando de cocos proveniente de la isla San Blas, en Panamá, hacia el puerto de Cartagena, que en 1960 ascendía a un millón de cocos semanales (“Un millón de cocos” 1960)— el control se siguió concentrando en los aeropuertos. Esto acentuó aún más las disparidades entre nativos e inmigrantes.

Por su parte, la empresa colombiana de turismo se concentró en fomentar el turismo centroamericano, principalmente, descuidando las amplias posibilidades que las Islas ofrecían para el turismo de Europa y Norteamérica. Aunque hay que admitir que tampoco se poseían las comodidades necesarias para atraer a este tipo de turistas, un poco más exigentes.

La colombianización como política para el reforzamiento de la soberanía estaba orientada a instaurar la presencia física de colombianos en la región y la consolidación del idioma y la religión entre la comunidad local. Pero poco se hizo en términos de liberar a la población del dominio económico externo, pues el poder económico siguió en manos de extranjeros, ahora con el agravante de la exclusión de la población de la dinámica económica, el detrimento cultural y la pérdida de sus tierras.

Es así como, durante este período, se intensifica la política de colombianización sustentada en la provisión de educación superior y el incremento en el número de colegios y becas para adelantar estudios en el interior del país. También se recrudece la discriminación a los protestantes, tanto que en 1955 se cierran las escuelas protestantes, dejando sin estudio a por lo menos 600 niños.

Se incrementan también las conversiones a la religión católica, para acceder a los beneficios que esto proporcionaba respecto a la provisión de cargos públicos y la adjudicación de becas de estudio. Esto explica el significativo incremento en el número de bautizados en la Iglesia católica en San Andrés en el período posterior a la declaratoria de puerto libre.

**Tabla 9.** Bautizos realizados en iglesias católicas del Archipiélago de San Andrés y Providencia

Época	Años	San Andrés	Providencia	total
I	1902-1913	20	418	438
II	1913-1927	246	348	630
III	1927-1946	715	666	1381
IV	1946-1961	2236	728	2964
TOTAL		3217	2196	5413

Fuente: Cabrera 1980, 140.

Según Lorein Vollmer;

el contacto cultural con esta población hispano-americana católica que tuvo todo el respaldo económico y político del Estado colombiano, significó un estancamiento de la evolución de los elementos culturales del nativo anglo-caribeño que se vio sometido a adoptar y asimilar, de una forma forzosa, lo que le impuso la cultura colombiana (1997, 88).

Respecto a la planificación a largo plazo y la solución de los problemas estructurales de la Isla, se contrató un estudio socioeconómico en 1963 con el propósito de que sirviera como base para la toma de decisiones desde el poder central. Dicho estudio, elaborado por el economista Álvaro López Toro, expuso con claridad los principales problemas de distribución de beneficios del puerto libre —el problema laboral de los isleños, el presupuesto intendencial marcadamente dependiente del impuesto al comercio— y sugirió, entre otras cosas, la capacitación a los isleños respecto al manejo de créditos, la titulación de tierras, las limitaciones de la administración intendencial, entre otros. Enfatizó también en que la implementación del puerto libre como estímulo para los turistas que visitaban las Islas debía ser una decisión temporal, mientras se realizaban las adecuaciones necesarias para ofrecer turismo recreativo de alto nivel. Pero la mayoría de estas sugerencias no fueron atendidas.

## **Desarrollo (1965-1979)**

Durante el período comprendido entre 1965 y 1979, el ingreso de turistas a San Andrés continuaba incrementándose, luego de la drástica caída experimentada

en 1964, como consecuencia del cierre del puerto libre. Se destaca especialmente el crecimiento en las llegadas de turistas internacionales, que presentó incrementos anuales superiores al 100 %. Estos aumentos son particularmente sentidos en los primeros años de la década de los setenta y pueden ser explicados por la estrategia utilizada por la Corporación Nacional de Turismo (CNT)<sup>66</sup>, que conjugó una fuerte campaña de promoción del destino en Estados Unidos y Centroamérica con obras de infraestructura<sup>67</sup> tales como la ampliación y adecuación de la pista del aeropuerto para la recepción de aviones tipo jet y la reinauguración del terminal aéreo en 1972. Esto con el propósito que se tenía de hacer de San Andrés un centro turístico internacional.

Según Cardona y Melo (1984, 6), desde sus inicios en 1967 y hasta 1975 la Corporación Nacional de Turismo daba mayor importancia a la promoción y el fomento del turismo internacional, bajo la concepción de que este segmento de la actividad era un importante generador de divisas para el país. Pero a partir de 1975 se cambia la orientación de esta institución, dando mayor preponderancia al turismo interno. Es así como se puede observar que los sustanciales incrementos en llegada de turistas internacionales se intensifican durante los años sesenta y la primera mitad de los setenta y se reducen a partir de la segunda mitad de esta última década. De allí en adelante se presenta un crecimiento considerable y sostenido del turismo nacional.

---

66 La Corporación Nacional de Turismo (CNT) fue un organismo gubernamental adscrito al Ministerio de Desarrollo, creado mediante la Ley 65 de 1967 y suprimido y liquidado en 1997 mediante el Decreto 1671 de 1997. Tenía como funciones principales coordinar, reglamentar y controlar el desarrollo urbanístico de los recursos turísticos nacionales. La CNT era la encargada de: clasificar los hoteles; otorgarles las respectivas licencias de funcionamiento a hoteles, restaurantes, bares y similares, agencias de viaje, empresas transportadoras exclusivamente turísticas —y, en general, a todas aquellas entidades que prestaran servicios al turismo—; reglamentar su operación; vigilar su funcionamiento; señalar las tarifas de sus servicios y aplicar las sanciones a que hubiera lugar por violación de las normas que regulaban el ejercicio de esas actividades (arts. 3 y 21 de la Ley 60 de 1968).

67 En 1970, la CNT realiza obras de infraestructura que ascienden a \$10 000 000. Estas obras incluyen casa de la cultura y sede de la CNT, muelle flotante frente al hotel Abacoa, construcción de dos kioscos en las playas de San Luis, arreglo de andenes desde el muelle de pescador hasta punta Hansa, colocación de tubería subterránea para iluminación, proyecto villa olímpica y coliseo cubierto, arreglo y mantenimiento de playas, reforestación con cocoteros, demarcación de zonas de pesca y construcción del muelle turístico en la Bahía de El Cove (“Obras por \$ 10 000 000” 1970, 20). Esta estrategia se combinó con la promoción internacional en prestigiosas revistas internacionales. Según la revista *South America Travel Digest* San Andrés era el lugar ideal para visitar en los setentas, y la revista *Guía Panamericana de Turismo* también publica artículos sobre la Isla.

**Tabla 10.** Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Año	Turistas nacionales	% incremento anual	Turistas extranjeros	% incremento anual	Total	% incremento anual
1965	40 700	-44	236	-73	40 936	-45
1966	65 900	62	500	112	66 400	62
1967	71 600	9	1429	186	73 029	10
1968	56 900	-21	2111	48	59 011	-19
1969	75 300	32	1986	-6	77 286	31
1970	76 080	1	2591	30	78 671	2
1971	104 073	37	5539	114	109 612	39
1972	96 532	-7	9197	66	105 729	-4
1973	103 467	7	19 380	111	122 847	16
1974	135 730	31	24 350	26	160 080	30
1975	83 094	-39	25 505	5	108 599	-32
1976	119 696	44	27 126	6	146 822	35
1977	146 526	22	32 173	19	178 699	22
1978	163 375	11	31 862	-1	195 237	9
1979	193 277	18	23 089	-28	216 366	11

Fuente: Meisel (2003).

A excepción de algunos centroamericanos, el segmento turístico internacional estaba motivado más por un interés recreativo que por el comercial<sup>68</sup>. Durante este período, los turistas extranjeros pasaron de representar tan solo el 1 % del total de turistas que visitaban la Isla en 1965 a representar el 11 % en 1979. De 236 turistas extranjeros que visitaban la isla en 1965 se pasó a la espectacular cifra

68 Prueba de esto es que, mientras en 1970 disminuyó el crecimiento en el número de turistas nacionales que llegaban a la Isla —como producto de la devaluación del yen japonés y el dólar frente al peso, que encarecía los productos que se ofrecían en los almacenes locales—, el número de turistas internacionales se incrementó en un 30 %. Además, para 1978 más del 70 % de los turistas extranjeros presentaban una permanencia promedio de 4,3 días, lo que representa menos de los 5 días exigidos para sacar productos sin gravamen aduanero. Por último, el comercio no es aliciente principal de visita por la poca competitividad de los almacenes locales, pues los productos en San Andrés eran más costosos que en otros puertos, como Colón, por ejemplo.

de 27 799 —es decir, en un lapso de quince años se logró multiplicar el volumen de turistas extranjeros por 117, aproximadamente—.

**Figura 20. Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**

Por otro lado, el número de turistas nacionales se multiplicó por cuatro en el período 1965-1979, pasando de 40 700 a 160.694. Si bien este región del turismo perdió participación, siguió siendo el principal dentro del total de turistas que visitó la Isla, y sus principales motivaciones seguían siendo los diferenciales de precios entre la isla y el territorio continental colombiano: en 1974, un televisor que en el territorio continental tenía un costo de \$8000 aproximadamente, en la Isla costaba un promedio de \$3500; una grabadora sencilla, que en el continente valía \$3000, en la Isla se conseguía por \$1000, aproximadamente.

Aunque, según la CNT (1974, 12), la tendencia de parte de los turistas nacionales a privilegiar el turismo comercial frente al recreacional empezó a romperse a partir de 1972. Pese a que se amplió el cupo máximo de compras, se observan estancias más prolongadas a los cinco días exigidos como requisito para introducir productos sin el pago de gravamen. Para 1978, el gasto promedio de los turistas nacionales era de \$1663,85 persona/día —cifra que incluye alojamiento, gastronomía y compras— y su estadía promedio era de siete días (CNT 1980, 12).

Durante este período de quince años, el crecimiento en el número de viajeros nacionales solo se interrumpió en tres ocasiones. En 1968, debido a que se intensifican los operativos en los aeropuertos para controlar el contrabando. Durante este año se solicita aumento del cupo máximo autorizado para la introducción de mercancías a territorio nacional, con el argumento de que el monto fijado inicialmente regía desde hacía nueve años y que, con la desvalorización de la moneda y los altos precios que a la sazón regían en San Andrés, el poder adquisitivo de esos \$1500 se había disminuido en forma considerable. Por tanto, era necesario modificarlo. El 7 de noviembre de 1969, el Gobierno nacional amplió por decreto el cupo de los viajeros a San Andrés a la suma de \$2500.

En 1972, la proliferación de artículos de prensa a nivel nacional e internacional sobre las deficiencias en materia de infraestructura hotelera, de restaurantes y de provisión de servicios públicos, sumada a la especulación en precios y los altos costos de los alimentos, disminuyó la afluencia de turistas nacionales<sup>69</sup>. Respecto a la disminución en la afluencia de turistas nacionales en 1975, esta se atribuye a los altos costos de los pasajes y a los graves problemas en materia de aseo, luz, acueducto y alcantarillado (Pechthalt 1975, 4A), que repercutieron en la crisis energética que vivió la Isla en 1975, la cual generó protestas por parte de los hoteleros. Esta crisis es la más severa desde el cierre del puerto libre en 1964 y estuvo acen tuada por la liberación, a nivel nacional, de los precios de más de 500 artículos, lo que permitió que en todo el territorio nacional se comercializaran mercancías que antes solo se conseguían en la Isla (Pechthalt 1976b, 11A).

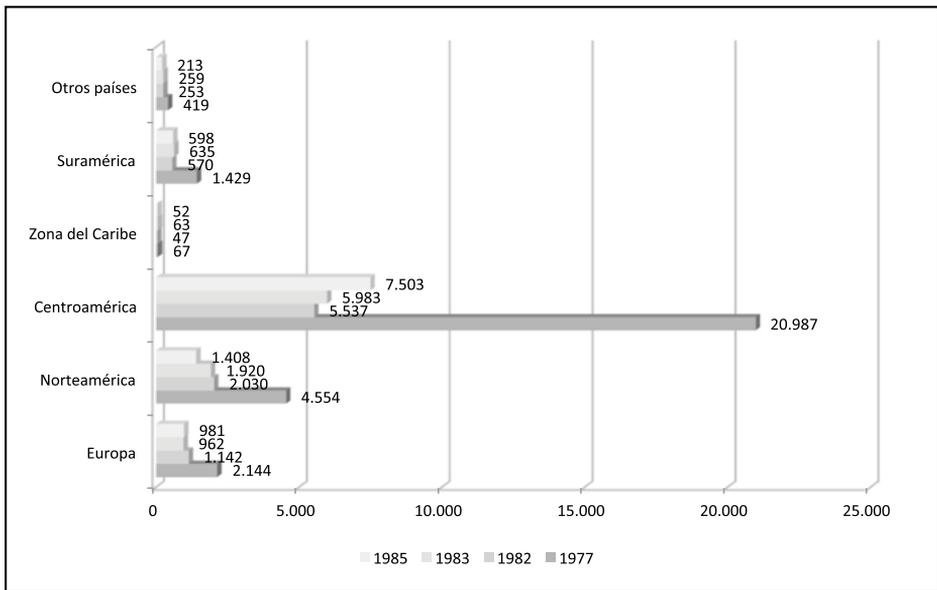
En 1976 se soluciona la crisis energética y, como una estrategia para reactivar las visitas de turistas nacionales, la empresa aérea Avianca empieza a ofrecer planes turísticos en el marco del Programa Nacional de Estímulos Turísticos. Estos planes incluían facilidades de financiación y bajas tarifas hoteleras que fueron concertadas por la mencionada aerolínea y por un grupo de hoteles de la Isla. De esta manera, el presupuesto con el que anteriormente una persona visitaba la Isla alcanzaba, en 1976, para cuatro personas (dos adultos y dos menores). Además, con préstamos de \$240 000 pesos y financiación a 18 meses, grupos familiares podían disfrutar de cinco días de vacaciones en San Andrés (“Tarifas de ganga” 1976, 6B).

---

69 En 1972, el *Miami Herald* publica un artículo del redactor Arnold Markowitz titulado “¿Estamos preparados para recibir turismo?”, en el que se cuestionan los servicios turístico que ofrece la isla. Los principales periódicos colombianos, *El Tiempo* y *El Espectador*, publican artículos similares.

A esta estrategia se sumó que, mediante el Decreto 46 de 1976, la Intendencia del Archipiélago suprimió temporalmente el cobro del impuesto del 15 % que se cobraba, a la salida de la Isla, a todas las mercancías adquiridas en esta con destino al continente (Pechthalt 1976a, 10A). Es así como, en 1977, se vuelve a recuperar el número de turistas gracias a esta estrategia conjunta de eliminación de impuestos y descuento en hoteles, restaurantes, aerolíneas, almacenes, etc. (Pechthalt 1977, 2A). Para 1979, el 90 % de los turistas nacionales que visitaban el Archipiélago pagaban sus pasajes a través del sistema de crédito.

**Figura 21.** Turistas extranjeros llegados a San Andrés, por regiones



**Fuente:** CNT. Citada en Caicedo (1979).

Respecto a los turistas extranjeros, como se puede apreciar en el figura 21, son principalmente centroamericanos, de Nicaragua, Costa Rica y Panamá sobre todo. Entre 1974 y 1976, los visitantes centroamericanos superaron los 15 000 visitantes, para consolidarse como el mercado receptor líder en 1977, con más de 20 000 visitantes. A estos les siguen los norteamericanos, que aunque desde 1975 han disminuido su participación, superan los 4500 turistas en 1977. Se destaca también el aumento en la visita a las Islas de suramericanos y europeos, en cifras que superan los 1200 visitantes en 1977.

Se estima que para 1979 los turistas extranjeros que llegan a la Isla presentan una estadía promedio de 4,3 días y un gasto promedio de US\$57,8 día/persona, lo que representaba más de 18 millones de dólares en divisas para el país. El país con mayor emisión de turistas hacia las Islas es Costa Rica, y el gasto promedio de estos es de US\$ 59,4 día/persona (CNT 1980, 4 y 12).

Pero el espectacular crecimiento que experimenta la llegada de turistas extranjeros se ve interrumpido en tres ocasiones. En septiembre de 1969, los vuelos a la Isla de San Andrés desde Nicaragua, que trasportaban cerca de 200 turistas semanalmente, fueron suspendidos para impedir que los turistas nicaragüenses se enfrentaran con dificultades como consecuencia de la disputa colombo-nicaragüense (“Nicaragua prohíbe” 1969).

En 1975 se reduce el crecimiento de turistas extranjeros por la disposición de la Aeronáutica Civil de imponer un impuesto de \$200 a los pasajeros que viajaran al exterior desde San Andrés. Esta medida repercutió significativamente en la disminución del turismo procedente de Centroamérica y las Antillas entre 1975 y 1976. Por otro lado, si bien la demanda por el destino de parte de los estadounidenses se incrementó a inicios de los setenta, gracias a la apertura en 1972 de la ruta Miami-San Andrés-Miami ofrecida por la empresa Aerocóndor, esta se reduce entre 1976 y 1977 por el aumento en el precio de los tiquetes aéreos que cubren esa ruta (UPI 1977).

Por último, en 1979, como consecuencia de la intensificación de la guerra civil entre sandinistas y somocistas en Nicaragua y la quiebra de la compañía colombiana Aerocóndor (que cubría la ruta Miami-San Andrés), se reduce en un 28 % el turismo internacional.

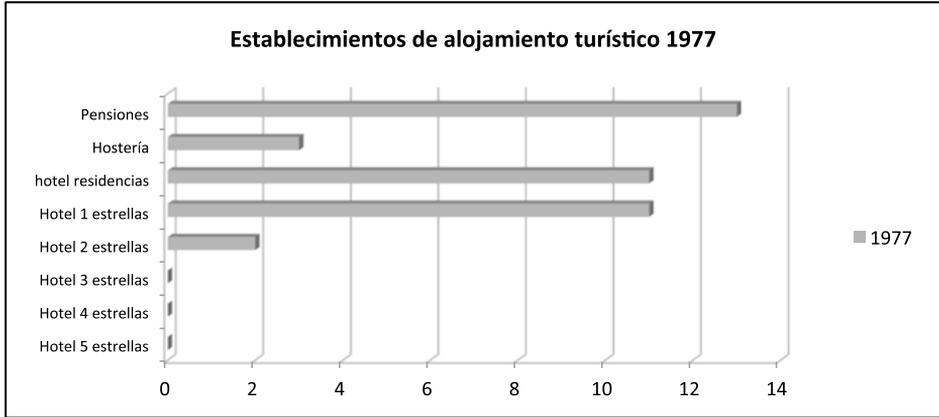
Pese al creciente incremento en el número de turistas extranjeros, este segmento del mercado turístico no pudo consolidarse como el primordial, principalmente por la falta de hoteles de primera categoría, a pesar de que durante los años setenta se amplió la oferta de establecimientos de alojamiento, pasando esta de 36 en 1974 a 42 en 1977, con el consiguiente aumento en la oferta de habitaciones —de 995 a 1346— (Hernández 1979). Según la CNT, de los 36 establecimientos hoteleros con que contaba San Andrés para 1974, tan solo uno, El Isleño, pertenecía a la clasificación de dos estrellas, y su capacidad era de solo 45 habitaciones. Otros diez hoteles, con una capacidad total de 518 habitaciones, pertenecían a la categoría de una estrella<sup>70</sup>, y las 432 habitaciones restantes, se

---

70 A esta categoría pertenecían, por ejemplo, los hoteles Royal Abacoa, El Dorado y Hansa Club.

repartían entre 25 hoteles sin clasificación. Para 1977 hay un total de 40 establecimientos de alojamiento, pero aún no existen hoteles de 3, 4 y 5 estrellas en la Isla y predominan las pensiones y los hoteles-residencia.

**Figura 22.** Clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico en San Andrés, 1977



Fuente: CNT.

Esta carencia en la oferta hotelera de alta categoría se debía a las pocas exigencias que, en materia de hospedaje, demandaba la mayoría del turismo en la Isla, motivado principalmente por razones comerciales. En 1977, mientras el porcentaje de ocupación de los hoteles era del 69,1 %, el de los establecimientos de alojamiento sin clasificar era del 80,2 %<sup>71</sup>. A su vez, este hecho concentraba la inversión privada en el alojamiento y la alimentación a bajo costo, descuidando aspectos tan importantes en el turismo como la oferta de entretenimiento.<sup>72</sup>

Otro factor que limitaba la demanda internacional era el de las deficiencias en la provisión de servicios públicos. Y por último, estaban los restaurantes, que en su mayoría carecían de una adecuada atención y normas de sanidad. En 1974 había tan solo doce restaurantes en la Isla, la oferta gastronómica era poco variada y los

71 En 1979 estos porcentajes aumentan a 70,9 y 86,1, respectivamente (CNT 1980).

72 La falta de recreación, preferentemente diurna, contrae la permanencia de los turistas. Las principales actividades, además de peligrosas por la falta de apropiados implementos de seguridad, se pueden realizar en un día o dos. Para la recreación nocturna, en 1974 San Andrés solamente contaba con 3 casinos, reducidos en tamaño y disponibilidad de juegos, 3 discotecas y 3 griles (CNT 1974, 18).

precios eran muy altos, además de que ninguno de ellos se ajustaba a la demanda turística internacional.

En 1973 aparecieron por primera vez en el Archipiélago barcos dedicados a travesías turísticas. Debido a la importancia de su calado anclaban en la bahía de El Cove. Permanecían solo un día, durante el cual los turistas desembarcaban haciendo transbordo. El total de los turistas desembarcados de enero a marzo de 1973 en El Cove fue de 2866 (ISUB 1973). De enero a abril de 1979 visitaron la Isla más de once cruceros provenientes de Europa (ibíd.).

El 24 agosto de 1967 se inauguran el aeropuerto y el hotel de turismo de Providencia. Con ello se inicia la visita de turistas a esta isla. Para 1973, Providencia se había concentrado en la recepción de turistas con muchos recursos, especialmente extranjeros adinerados, pues no muchas personas en Colombia podían pagar el hospedaje en el hotel Aury, que costaba trescientos pesos diarios en los setenta (Barth 1977).

San Andrés retoma la senda de crecimiento, perdida durante el cierre del puerto libre, de un modo tan vertiginoso que en poco tiempo presenta el coeficiente de ocupación de aviones más alto de toda la costa Caribe colombiana. Aunque el coeficiente disminuye un poco en 1967, esta tendencia se mantiene a niveles tan altos que superan de lejos a los principales centros turísticos de la región, como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

**Tabla 11.** Coeficiente de ocupación de los aviones en la costa Caribe colombiana (%)

Aeropuertos	1966	1967
Barranquilla	15,4	16,4
Cartagena	10,7	10,8
Santa Marta	14,4	15,8
<b>San Andrés</b>	<b>54,6</b>	<b>48,8</b>
Montería	7,5	3,6
Turbo	5,6	5,5
Corozal	4,8	6,6

Fuente: Isub (1973)

Para 1974 ya operaban hacia el Archipiélago cinco líneas regulares que ofrecían vuelos nacionales e internacionales: Lacsá, con dos vuelos semanales, y Avianca, Aerocóndor de Colombia, SAM y SAHSA, cada una con siete vuelos semanales.

Se recibe, además, la visita esporádica de Taca y Aerovías de El Salvador S.A., ambas salvadoreñas; Aviatega de Guatemala; Lanica de Nicaragua y Copa de Panamá (CCS 1972, 136; CNT 1974, 5).

**Tabla 12.** Líneas aéreas con servicios regulares al Archipiélago de San Andrés y Providencia en 1972

Línea aérea	Año de apertura de servicios en la Isla	Tipo de rutas
Avianca	1955	Nacional e internacional
Aerocóndor de Colombia	1959 1972	Nacional Internacional (Miami-SAI)
Servicio Aéreo de Honduras (SAHSA)	1965	Internacional
Sociedad Aeronáutica de Medellín (SAM)	1970	Nacional e internacional
Líneas Aéreas Costarricenses	1970	Internacional (EE. UU.-Centroamérica)

Fuente: CCS (1972).

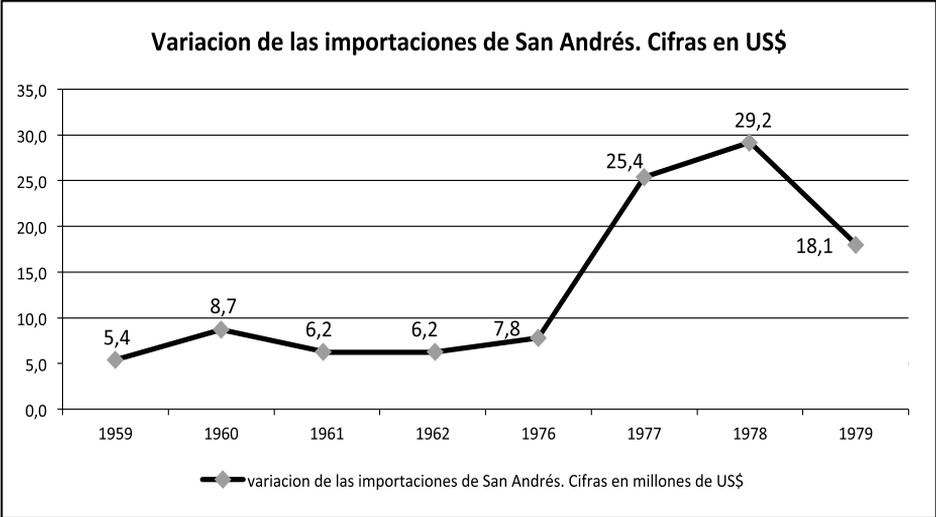
Se estima que el ingreso generado por el turismo en San Andrés ascendía a \$1762,3 millones de pesos en 1978 (CNT 1980:12). Esto representa un ingreso mensual de \$146 millones.

En resumen, el análisis detallado de la demanda turística indica un crecimiento constante y sostenido en el número de visitantes a las Islas, interrumpido solamente en pocas ocasiones y por eventos coyunturales que pronto pudieron solucionarse. Esto evidencia que el turismo en las Islas no tenía problemas de demanda, sino de oferta de alojamientos de primera categoría y entretenimiento. Esta deficiencia es explicada por la preponderancia del turismo nacional frente al internacional respecto al total de visitantes. El turista nacional tiende a sacrificar sus gastos de alojamiento y comida en aras de utilizar su dinero en las compras, mientras que el extranjero tiene mayor apetencia por la comida y el disfrute de la oferta de entretenimiento.

Durante el período de desarrollo, las importaciones experimentaron una tendencia creciente que, junto con el incremento en el número de turistas, se acentuó a mediados de la década de los setenta, para luego experimentar una drástica disminución en 1979. Entre 1959 y 1979 se duplicó el monto de importaciones.

Pero durante 1970 se redujeron las tasas de incremento anual de las exportaciones, debido a la devaluación del yen japonés y el dólar frente al peso. Este hecho encareció las mercancías que se ofrecían en la Isla y, con ello, se redujo la capacidad económica tanto de compradores como de importadores. A esto se sumó la intensificación del contrabando en el territorio continental colombiano, especialmente proveniente de Venezuela.

**Figura 23.** Variación de las importaciones de San Andrés (millones de US\$ a precios corrientes)



Fuente: informes Banco de la República.

Es de destacar que, con un 44 % de incremento en el número de turistas nacionales entre 1975 y 1976, al año siguiente las importaciones se triplicaron, superando los 25 millones de dólares. Pero el desarrollo económico de San Andrés se hacía a un alto costo para Colombia. Según se tenga o no en cuenta el contrabando, entre el 8 y el 16 % del déficit de la balanza comercial de Colombia en 1973 era atribuido a San Andrés. Esta cifra es muy considerable, si se tiene en cuenta el tamaño de la población de esta región insular: Las entradas de divisas eran, de lejos, inferiores a las salidas en una relación de por lo menos 1 a 17 (Isub 1973).

Por otro lado, con el incremento en las importaciones, se intensificó también el contrabando proveniente de la Isla, el cual se estima que ascendía a por

lo menos el monto de las importaciones lícitas, que en 1973 era cercano a los 8 millones de dólares. Se estima, también, que la diferencia entre el valor real de la mercancía y el declarado en las facturas era de 1 a 4 (Isub 1973). Durante este período San Andrés se identifica como el principal centro de contrabando del país, seguido por Cúcuta, ciudad fronteriza con Venezuela. Todo eso representa una significativa evasión al fisco intendencial.

**Tabla 13.** Movimiento de personas naturales y jurídicas y total de capitales registrados en la Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia (1966-1972)

Año	Personas naturales		Sociedades		Total capital (\$)	%	Total N.º	%
	Capital (\$)	N.º	Capital (\$)	N.º				
1966	24 624 531,99	259	23 736 160,82	77	48 360 692,81	22	336	1
1967	33 216 862,18	301	26 677 244,47	88	59 894 106,65	24	389	16
1968	48 601 026,77	315	28 435 886,84	104	77 036 913,61	29	419	8
1969	47 218 404,48	279	40 318 803,88	136	87 537 208,36	14	415	-1
1970	70 321 735,92	334	32 528 610,80	116	102 850 346,72	17	450	8
1971	97 669 218,98	367	37 494 271,04	135	135 163 490,02	31	502	12
1972	162 123 104,50	424	45 513 871,04	146	207 636 975,54	54	570	14

Fuente: Informes cámara de comercio de San Andrés y Providencia

El número de firmas inscritas en la Cámara de Comercio se incrementó en un 70 %, pasando de 336 a 570 entre 1966 y 1972. En este período de siete años, el capital invertido se cuadruplicó, pasando de 48 a 207 millones de pesos. Ya para 1975 existían 807 establecimientos registrados en la Cámara de Comercio, de los cuales el grueso se concentraba en el comercio, seguido de lejos por la industria hotelera.

Entre 1975 y 1978 se pasó de 807 firmas registradas a 881. Es decir, en un lapso de tres años se dio apertura a 57 locales comerciales y 15 establecimientos hoteleros. Todas estas cifras revelan el auge comercial y financiero de este período.

**Tabla 14.** Relación de establecimientos matriculados en el registro mercantil, 1975-1978 (miles de pesos)

Actividad	1975		1976		1977		1978	
	N.º emps.	Capital						
Comercio	658	175 650	620	191 457	648	235 855	715	946 379
Industria hotelera	41	92 812	46	145 104	53	156 278	56	544 156
Industria turística	7	1497	6	1520	6	1720	12	9501
Indust. manufacturera	22	1129	19	7437	28	10 457	18	308 934
Construcción	1	500	4	3048	2	suc.	3	1848
Transportes	17	929	20	12 005	14	4502	8	45 740
Espectáculos	14	9062	8	4193	5	1953	8	13 668
Servicios	15	820	23	3285	20	30 130	16	6457
Otros	32	11 924	27	1139	44	5498	45	2923
Total	807	294 323	773	369 188	820	446 393	881	1 879 606

Fuente: CCS.

Si bien el comercio y el turismo eran los sectores económicos más importantes, es necesario destacar que, además de la fábrica de grasas Fagrasa, en la Isla también funcionaba una deshidratadora de coco llamada Cocoislas Ltda. Gracias al auge en la construcción también se contaba con cuatro fábricas de bloques, una de baldosas y varias canteras. Dos panaderías y una fábrica de pastas alimenticias completaban el incipiente sector manufacturero isleño (CCS 1972, 73).

Pero con el auge económico se intensifican las disparidades en el desarrollo. Si se analiza la procedencia de los propietarios de establecimientos comerciales en 1973, se puede ver que la mayoría de ellos están en manos de inmigrantes del territorio continental colombiano, seguidos de los extranjeros. Tan solo 97 de los 707 establecimientos están en manos de los nativos. Aunque estos últimos se concentran principalmente en la propiedad de almacenes y tiendas, no lideran ninguno de los diferentes tipos de negocios.

**Tabla 15.** Registro de establecimientos comerciales de acuerdo a su destinación y procedencia del propietario (1973)

Negocio	Nativos	Resto de colombianos	Extranjeros	Total
Almacenes	48	212	175	435
Tiendas	16	16	0	32
Proveedoras	2	10	9	21
Bares / restaurantes	4	48	4	56
Ventas ambulantes	6	33	0	39
Kioscos	3	13	1	17
Discotecas	0	1	1	2
Papelerías	2	1	0	3
Fábricas y depósitos	2	9	2	13
Hoteles*	1	11	6	18
Residencias	4	5	0	9
Fotografías	0	24	0	24
Varios	9	24	5	38
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>407</b>	<b>203</b>	<b>707</b>

Fuente: Oficina de Rentas y Catastro Intendencial. Citado en Robinson (1974).

\*Se registra este número tan bajo de hoteles porque aquí se consignan los que pagan impuestos. La Ley 127 de 1959 establece la exención de impuestos por diez años a los hoteles.

Los extranjeros no se dedican a las tiendas, las ventas ambulantes, las papelerías, las residencias o la fotografía. Su dedicación está concentrada en los almacenes. La hotelería, los restaurantes y los trabajos informales —como la venta ambulante y la fotografía— están dominados por colombianos del continente.

Aunque la revisión de este cuadro podría hacernos pensar que la tesis de que los extranjeros dominan el comercio es falsa, puesto que en número son los colombianos los que dominan la propiedad de todas las ramas económicas, es necesario tener en cuenta que, en capital, los extranjeros dominan el sector comercial. También es importante tener presente la práctica de algunos de ellos, que se encuentran en situación irregular, de poner sus negocios a nombre de isleños y/o continentales. Se evidencia entonces la acentuada exclusión del isleño en la economía como empresario.

**Tabla 16.** Empleos directos generados por actividad, distribuidos entre nativos e inmigrantes, 1976

Tipo de establecimiento	Total	Nativos	Continetales	Extranjeros
Hoteles y residencias	239	60	175	4
Bancos comerciales	161	15	146	0
Establecimientos educativos	290	201	86	3
Empresas aéreas	95	30	65	0
Est. oficiales	828	541	285	2
Est. comerciales	346	98	239	9
<b>Total</b>	<b>1959</b>	<b>945</b>	<b>996</b>	<b>18</b>

Fuente: Oficina de Planeación Intendencial.

Como se puede apreciar en la tabla 16, los inmigrantes continentales también dominan la provisión de puestos de trabajo durante este período, sobre todo en la hotelería, los bancos y los establecimientos comerciales. Los nativos son vinculados principalmente como profesores en establecimientos educativos y como parte de la administración pública. Son muy pocos los extranjeros que se emplean en algún sector de la economía, pues la mayoría de ellos son propietarios y vinculan a sus familiares en el negocio.

Del análisis de estos cuadros se puede inferir que son pocos los isleños que pudieron vincularse a la economía como propietarios de establecimientos comerciales u hoteleros. La inserción del isleño en el nuevo contexto económico se concentró en el sector oficial; pero, pese a que algunos de ellos se vincularon como intendentes, el grueso de los cargos directivos estaba en manos de continentales, algunos de ellos inclusive sin experiencia<sup>73</sup>. Según Robinson (1974), el Estado albergaba en su nómina a la población nativa excluida del dinamismo económico comercial predominante.

Desde mediados del siglo XX y hasta mediados de los años setenta, el Archipiélago experimenta un crecimiento significativo en el desarrollo educativo. En 1950 solamente se podía alcanzar la educación primaria como máximo nivel, pero luego de la declaración de puerto libre se da apertura a la educación secundaria. Se amplían las becas de estudio para formación superior de 12 en 1912 a 50 en 1953, y ya para 1963 la intendencia ofrecía 80 becas para estudiantes isleños, de

73 Esta situación generó protestas entre los locales. Como en 1973, cuando hubo una renuncia masiva de funcionarios públicos en protesta por el nombramiento de un continental sin experiencia en la Secretaría de Planeación (Pechthalt 1973b, 6A).

las cuales 76 eran para enseñanza secundaria y 4 para programas de universidad. El municipio ofrecía en ese mismo año, 21 becas en planteles locales, 53 de bachillerato y 7 profesionales (López 1963).

**Tabla 17.** Desarrollo educativo del Archipiélago (1950-1972)

Año	N.º alumnos	N.º escuelas			N.º de maestros		
		Oficiales	Privadas	Total	Oficiales	Privadas	Total
1950	1500	8	5	13	20	5	25
1951	1535	8	5	13	21	5	26
1952	1600	8	5	13	23	5	28
1953	1659	8	5	13	25	6	31
1954	1784	10	5	15	27	6	33
1955	1888	10	5	15	30	6	36
1956	1949	10	5	15	34	7	41
1957	2030	10	5	15	37	7	44
1958	2125	10	5	15	40	7	47
1959	2200	10	5	15	45	8	53
1960	2337	10	5	15	50	9	59
1961	2509	10	5	15	55	9	64
1962	2706	10	5	15	60	10	70
1963	2949	10	5	15	63	10	73
1964	3063	15	6	21	71	11	82
1965	3158	15	6	21	72	11	83
1966	3224	15	6	21	78	12	90
1967	3364	18	7	25	82	12	94
1968	4244	21	8	29	93	14	107
1969	4265	23	9	32	96	14	110
1970	4546	25	10	35	122	16	138
1971	5208	28	10	38	169	17	186
1972	5492	28	10	38	225	18	243
1973	5713	28	10	38	273	18	291
Increment. promedio	281 %	250 %	100 %	192 %	1265 %	260 %	1064%
				Archipiélago	Colombia		
	Alumn. /maestro 1950		60		40		
	Alumn. /maestro 1973		20		30 (1976)		

Fuente: Robinson (1974)

Este vertiginoso avance en materia de educación hace parte de un proceso de fortalecimiento educativo que se adelantaba en Colombia, y en general en América Latina, desde mediados del siglo XX<sup>74</sup>. En 1950 las Islas contaban con un promedio de 60 alumnos por cada profesor; muy por encima del promedio colombiano (40 alumnos por profesor) y en 1973, veintitrés años más tarde, se mejora este indicador con un promedio de 20 alumnos por cada profesor; por debajo del promedio colombiano para 1976 (30 alumnos por profesor).

Entre 1950 y 1973, las escuelas privadas se duplicaron, pasando de 5 a 10, mientras que las escuelas públicas se triplicaron, pasando de 8 a 28. El número de estudiantes pasó de 1500 a 5713 y el de profesores oficiales, de 20 a 273. Resulta curioso que el crecimiento anual promedio de profesores duplica el de estudiantes, pues es del 12 % frente al 6 % respectivamente<sup>75</sup>. Esto puede deberse a la estrategia estatal de vincular a la población nativa en cargos docentes en instituciones públicas.

Respecto a la formación de los docentes, se puede decir que de los 243 maestros con que se contaba en 1972, cerca de 185 eran de los niveles de educación primaria y 55 de secundaria. De los maestros de primaria, 55 estaban clasificados en primera categoría, 47 en segunda, 42 en tercera y 38 en cuarta. Tan solo 3 no tenían categoría definida. Mientras que de los de secundaria 8 eran de primera categoría, 10 de segunda, 13 de tercera y 1 de cuarta; pero la gran mayoría de ellos no estaban clasificados (CCS 1972, 62). Esto evidencia deficiencias en la calidad de la educación, especialmente en el nivel de secundaria.

Estas alentadoras cifras en materia de cobertura educativa nos hacen cuestionar la baja vinculación laboral de la población nativa. Veinte años después de la implantación del puerto libre, con estos niveles de crecimiento en la educación por encima de los niveles nacionales, se debería poder contar con

---

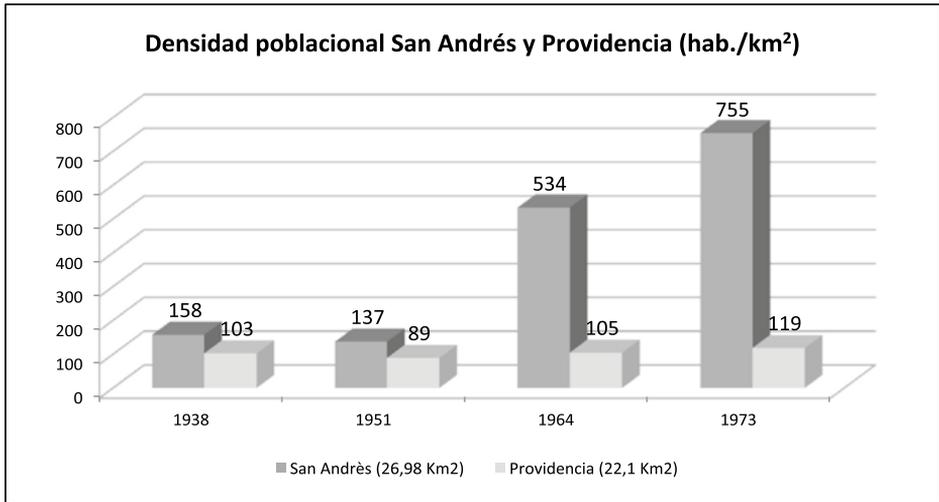
74 Las transformaciones educativas en Colombia solo empezaron a ocurrir en la década de los cincuenta, cuando se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país. Desde 1950 y hasta mediados de los setenta, los indicadores educativos crecieron a un ritmo nunca antes visto. El número de alumnos matriculados tanto en primaria como en secundaria se expandió en forma considerable, así como el número de docentes y de establecimientos educativos. La expansión educativa de estos años se dio en paralelo con la de otros países latinoamericanos (Ramírez y Téllez 2006, 3).

75 Según Ramírez y Téllez (2006), el incremento anual promedio de profesores y estudiantes a nivel nacional es de 9 y 10 %, respectivamente, en el período 1950-1970. Mientras la vinculación de profesores en las islas, superaba el promedio nacional, el ingreso de estudiantes estaba por debajo del promedio nacional.

población lo suficientemente capacitada como para jugar un rol protagónico en la economía local.

La revisión de estas cifras evidencia las profundas asimetrías regionales y poblacionales que generaba el modelo de puerto libre. Asimetrías que durante este período de desarrollo se acentúan, agravando la situación del nativo de las Islas.

**Figura 24.** Densidad poblacional San Andrés y Providencia (hab./km<sup>2</sup>)



Fuente: Dane.

Como se puede observar en la figura 24, también se acentúan las asimetrías entre las islas que conforman el Archipiélago. Mientras San Andrés experimenta sustanciales incrementos en la población, Providencia, ajena a los efectos directos del puerto libre, vive incrementos menos drásticos. San Andrés pasó de tener una densidad poblacional cercana a la de Providencia en 1938 a duplicarla en 1951 y quintuplicarla en 1964. En 1973, con tan solo 5 km de diferencia entre las dos, la densidad poblacional de San Andrés era seis veces la de Providencia. Esto muestra las divergencias, no solo en materia poblacional entre las dos islas, sino también en materia de desarrollo regional.

Durante los setenta se inicia la construcción de la que ha sido catalogada como la mayor urbanización jamás imaginada para una isla del tamaño de San Andrés: el barrio Natania. Se construyen también, o se inicia la construcción de, grandes hoteles, como el Gran Hotel Internacional, el hotel Cacique Toné y el

hotel Calypso Beach. En 1974, el Instituto de Crédito Territorial y la Oficina de Planeación Intendencial elaboran un plan para la construcción de 300 unidades de vivienda familiar. Este auge en la construcción generó una fuerte oleada de obreros a las Islas, que junto con una masiva inmigración de docentes, provenientes principalmente de la costa Atlántica y respaldados por el clientelismo político, y la llegada de nativos de Providencia a San Andrés incrementaron aún más los altos niveles de población (Archbold 1997, 19; Herrera et ál. 1976). Según Loraine Vollmer (1997, 71) es durante los años sesenta y setenta que se intensifica la inmigración de población proveniente del territorio continental colombiano hacia las Islas.

Es así como los nativos pierden participación porcentual en el total de la población. En efecto, el censo demográfico de 1973 revela que, para esa fecha, más de la mitad de la población de San Andrés nació fuera de la isla. La transformación de la comunidad local en minoría poblacional se debe a la conjunción de dos fenómenos: primero, el intenso crecimiento demográfico, que superaba el crecimiento natural de la población nativa; segundo, la tendencia del nativo a emigrar en busca de mejores oportunidades laborales, al verse desplazado en su propia tierra (Herrera et ál. 1976).

En cuanto a la distribución espacial del territorio, sectores tradicionalmente agrícolas de San Andrés, donde se concentra la población nativa, como San Luis y La Loma, se enfrentan al desplazamiento laboral de sus habitantes y al dominio de actividades asociadas al turismo y el comercio, concentradas principalmente en North End. Para 1978, esta última zona se caracterizaba por agrupar el 91 % de la oferta de alojamiento y el 70,6 % de la población residente, además de la totalidad del comercio, lo que refleja una gran carga ambiental en esta parte de la isla (CNT 1980, 14). San Luis, por su parte, reunía el 12,6 % de la población total de San Andrés, mientras que La Loma y El Cove congregaban al restante 16,8 %. Se puede apreciar que North End se consolida como el sector que concentra las actividades que genera el puerto libre.

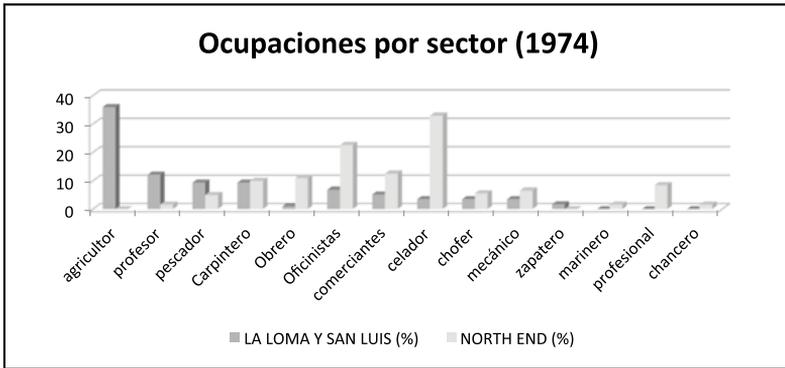
Las asimetrías, además de presentarse a nivel regional e insular, también se exhiben al interior del sistema económico. Según el ya citado estudio del Isub (1973), los importadores reciben beneficios desproporcionados frente al resto de la población. Se estima que, para 1973, la renta media mensual de un importador promedio en San Andrés era alrededor de \$13 000 —o \$26 000, si se tiene en cuenta el contrabando—<sup>76</sup>, mientras que el salario medio de cualquier

---

76 Esta es el ingreso promedio, pero algunos ganan mucho más.

funcionario estatal en la Isla se situaba entre \$2000 y \$2200 mensuales y un vendedor sin calificación ganaba entre \$700 y \$900 (Isub 1973). Es decir, los ingresos de algunos comerciantes superan sustancialmente los de la mayoría de empleados y asalariados de la Isla.

**Figura 25. Ocupaciones por sector (1974)**



Fuente: Muñoz y Bodnar (1974).

Según Muñoz y Bodnar (1974), los salarios en la Isla eran tan bajos que el 51,3 % de la población nativa ganaba entre \$500 y \$1499 mensuales. El incremento poblacional disminuyó la capacidad del sistema para absorber la gran cantidad de mano de obra que se ofrecía, así que el desempleo en 1975 alcanza el 38 % de la población económicamente activa.

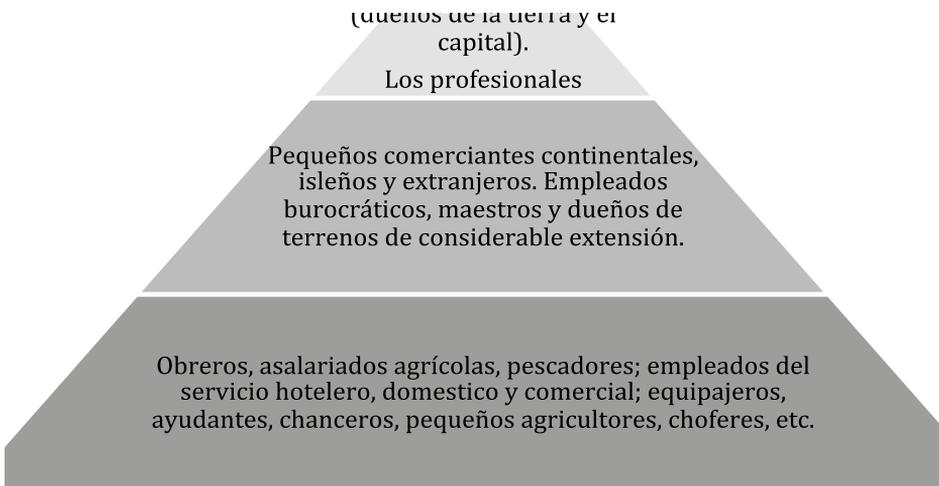
Mientras tanto, los precios siguen subiendo, especialmente de los alimentos. El deficiente y costoso transporte de carga, especialmente de víveres, es responsable del aumento en el costo de vida y de la frecuente escasez de los alimentos. El cupo para transportar víveres en los aviones comerciales es muy escaso y sumamente caro, a la vez que por mar no se cuenta con una regularidad mínima en la llegada de alimentos (“Estudian soluciones” 1967, 7). La provisión de alimentos se concentra en Centroamérica, pues el costo de transporte desde allí es de \$2,50/kg, mientras desde cualquier ciudad colombiana debe hacerse por avión a un costo de \$5/kg (“Aeronáutica acaba con el turismo” 1975). Los bajos ingresos y el alto costo de los alimentos han generado problemas de desnutrición en la población.

Por otro lado, con la declaración de puerto libre, la pesca, que antes era una actividad de subsistencia, empezó a generar excedentes y a hacer presión sobre los recursos. El crecimiento de la población y el consumo del pescado por parte del turista hicieron que su precio subiera, a tal punto que la Intendencia, en 1972, tuvo que fijar un precio máximo de venta del pescado (\$10/kg).

Con los cambios económicos sobrevienen los cambios sociales. La estructura social se modifica radicalmente con la declaratoria de puerto libre, y estos cambios se hacen más notorios en los setenta. Antes de 1953, los comerciantes locales, los dueños de embarcaciones mayores, los terratenientes y los negociantes de coco, junto con los capitanes de barco y los pocos profesionales que había en la Isla, encabezaban la escala social. Eran la clase privilegiada. Pero, con el advenimiento del puerto libre, los comerciantes locales fueron desplazados por los extranjeros en las altas esferas sociales. Es así como

los antiguos señores-amos, los 3 o 4 únicos comerciantes que monopolizaban el viejo comercio, al tiempo que eran dueños de las grandes extensiones de terrenos adquiridos, bien sea por herencia o por expropiaciones hechas a sus deudores, se vieron relegados a un segundo plano (Robinson 1974).

**Figura 26.** Estructura social en los setenta. Archipiélago de San Andrés y Providencia



Fuente: elaboración propia

Es así como los comerciantes locales, los negociantes de coco, los dueños de embarcaciones y los capitanes de barco, todos ellos enlaces claves para la exportación de coco, fueron perdiendo el papel protagónico que tenían. A la sazón son los antiguos terratenientes y la burguesía nacional y extranjera, representada en los grandes comerciantes y hoteleros, dueños tanto de la tierra como del capital, junto con un selecto grupo de profesionales, quienes encabezan la estructura social.

Los pequeños comerciantes continentales, isleños y extranjeros, los empleados burocráticos y bancarios, los maestros y los dueños de terrenos de considerable extensión siguen en rango de importancia. Por último, en la escala más baja de la estructura social se encuentran los obreros, asalariados agrícolas, pescadores y demás.

Respecto al rol de género, ante las pocas oportunidades laborales para los nativos, la crisis del coco y los bajos ingresos, la mujer comienza a insertarse en la actividad económica. Disminuye el interés de los hombres por la agricultura, la pesca y la carpintería y se incrementa la participación de la mujer en actividades del sector hotelero.

**Tabla 18.** Distribución de actividades por género, antes y después del puerto libre

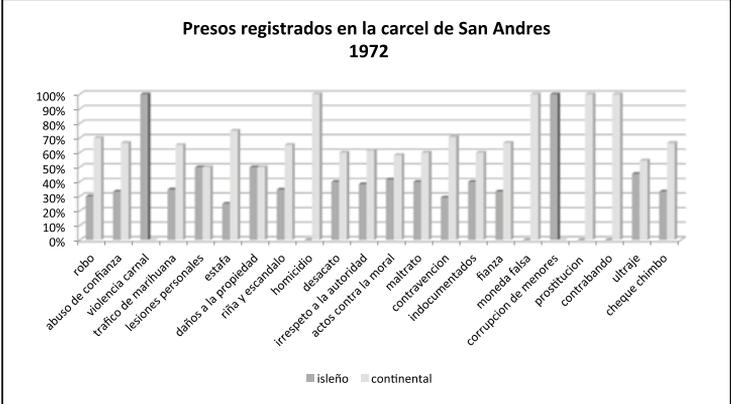
Género	Actividad	1953 (% de PEA)	1973 (% de PEA)
<b>Hombres</b>	Agricultura	32,90	18,8
	Pesca	15,30	7,6
	Carpintería	13,30	9,4
	Construcción (obreros, albañiles)	7,21	11,1
<b>Mujeres</b>	Ama de casa		
	Actividades en el sector turístico	0	38,2
	Trabajo permanente (servicios domésticos como actividad)	9,40	

Fuente: Muñoz y Bodnar (1974).

Durante este período se incrementan sustancialmente los presos en la cárcel de San Andrés, lo que evidencia el incremento en la delincuencia. De 202 presos en 1963 se pasó a 390 en 1972, de los cuales 252 eran continentales —es decir, el 65 %—. Lo más preocupante es que se incrementan sustancialmente delitos tan graves como el homicidio y se da inicio a la prostitución y la falsificación de billetes, todos estos delitos concentrados en la población de inmigrantes continentales.<sup>77</sup>

77 Antes de la introducción del puerto libre no existían prostitutas propiamente dichas (Robinson 1974).

**Figura 28. Presos registrados en la cárcel de San Andrés (1972)**



Fuente: Muñoz y Bodnar (1974).

La Policía Nacional se ve obligada a intensificar operativos para aprender a numerosos contrabandistas, atracadores de turistas y traficantes de drogas llegados a las Islas. Como resultado de estas operaciones, más de cien de estos delincuentes son sacados de allí (Pechthalt 1973a). En la década de los setenta se inician las incautaciones de droga y las Islas comienzan a ser utilizadas para el tránsito de narcóticos hacia los Estados Unidos.

El explosivo crecimiento demográfico, el incremento en el costo de vida, el desorden urbano, la proliferación de tugurios en el perímetro urbano, la necesidad de planes de vivienda y los problemas para la provisión de energía eléctrica y agua urgían el establecimiento de una legislación especial, que brindara mayor autonomía al Archipiélago para la rápida solución de sus problemas. Es bajo este contexto que se sanciona la Ley 1.ª de 1972, que declara al Archipiélago “intendencia especial”.

**Tabla 19.** Incautaciones de droga en el Archipiélago de San Andrés y Providencia

Fecha de incautación	Tipo de narcótico	Cantidad incautada	Circunstancias
3 de mayo de 1973	Cocaína	22 lb	Camuflado en una avioneta tipo cessna. Cargamento avaluado en US\$1 800 000, casi \$40 000 000.
5 de marzo de 1975	Cocaína	1 lb	Empacado en 19 cajas de cigarrillos herméticamente cerradas y avaluado en \$6 000 000.
7 de junio de 1975	Cocaína	-----	Un matrimonio canadiense fue descubierto en el aeropuerto de San Andrés con cocaína camuflada en el cuerpo. Los delincuentes traían la droga de Cali e intentaban transportarla a Miami.
3 de septiembre de 1976	Cocaína	2 lb	En una maleta de doble fondo que tenía una mujer norteamericana en la habitación del hotel en el que se hospedaba.
22 de septiembre de 1976	Marihuana	100 kg	En el cuarto de máquinas de un barco procedente de Cartagena.
16 de septiembre de 1977	Cocaína	más de 1 kg	Descubierto por la Policía de Providencia en una avioneta que recientemente había arribado a la isla.
19 de marzo de 1979	Marihuana	-----	Un buque pesquero abandonado fue encontrado a orillas del sector Bahía Cove en San Andrés. Al parecer, en la nave podrían haber transportado un cargamento de marihuana, ya que en el navío se encontraron restos de yerba.
24 de diciembre de 1979	Marihuana	201 bultos	Cargamento encontrado al interior de una embarcación llamada Carabela Azul que se encontraba en las inmediaciones de Cayo Bolívar, a media hora del puerto de San Andrés.

Fuente: Elaboración propia con base en recopilación de ejemplares del periódico *El Tiempo* de 1973 a 1979

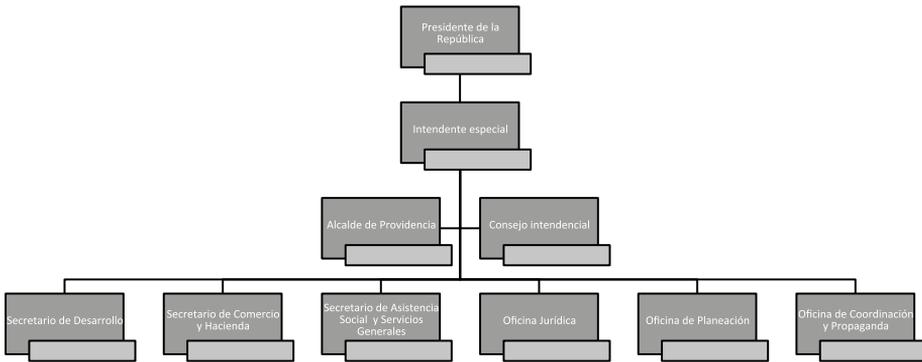
### La Ley 1ª de 1972. Estatuto especial

Ante el considerable incremento en el turismo y el comercio en las Islas, se fue haciendo cada vez más urgente solucionar las limitaciones administrativas y en materia de ejecución presupuestal que tenía la Intendencia. El requerimiento de aprobación por parte del Gobierno central a las acciones que se realizaran en las intendencias y comisarías en todo el país debía ser reconsiderado para el caso del Archipiélago, pues el acelerado crecimiento económico requería la aplicación de controles y planes de acción que no podían supeditarse a la tardía aprobación nacional.

Es así como, pese a que esta era una sugerencia planteada desde 1963 en el informe del Dr. Álvaro López Toro sobre el desarrollo en las Islas, tan solo hasta principios de los setenta, siete años después, se retomó la propuesta. Se hicieron varias reuniones de consulta con la comunidad para determinar los principales componentes del estatuto especial y luego de muchas discusiones y ajustes se aprobó y sancionó la Ley 1ª de 1972. La participación de la comunidad en la formulación de la ley fue amplia, pues este estatuto se constituyó en la esperanza de la población para la solución de los principales problemas sociales que había traído consigo la declaratoria de puerto libre.

La ley 1ª asigna al Archipiélago la denominación de “Intendencia Especial de San Andrés y Providencia” y determina su territorio —compuesto por islas, islotes, cayos, arrecifes— y su capital, San Andrés. Se estableció también la siguiente estructura para la administración intendencial:

**Figura 29. Estructura administrativa de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1972)**



El Archipiélago seguiría administrado por un intendente especial, nombrado por el presidente de la República, el cual tendría la facultad de nombrar al alcalde de Providencia, lo que convierte a la intendencia especial en un gobierno nacional descentralizado “en cascada” (Isub 1973). El gabinete del gobierno estaría compuesto por el secretario de Desarrollo, el secretario de Comercio y Hacienda, el secretario de Asistencia Social y Servicios Generales y los jefes de las oficinas Jurídica, de Planeación y de Coordinación y Propaganda (CCS 1972).

El intendente especial tendría funciones iguales a las de los gobernadores de departamento. Entre ellas estaban: dirigir la acción administrativa de la intendencia

especial, nombrando y separando libremente a sus agentes; regular los precios de los artículos de primera necesidad en el territorio intendencial; crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios intendentales; ejecutar los acuerdos del Consejo Intendencial y celebrar contratos para la prestación de servicios y la ejecución de obras públicas. Con esto se buscaba el fortalecimiento de la administración intendencial, al concederle autonomía administrativa similar a la de los departamentos.

La intendencia especial contaría, además, con una corporación administrativa de elección popular, denominada “Consejo Intendencial”, que tendría funciones similares a las de las asambleas departamentales. Este estamento estaría integrado por nueve miembros principales con sus respectivos suplentes. Dicho consejo se reuniría cada año el 1.º de octubre en la capital de la Intendencia. Entre las funciones del Consejo estaban: expedir anualmente el presupuesto intendencial con base en el proyecto presentado por el intendente; crear, segregar y suprimir municipios con la aprobación del Gobierno nacional; autorizar al intendente para celebrar contratos y aprobar tanto políticas y planes de desarrollo económico y social como el programa de obras públicas.

Los cambios que introdujo la Ley 1.ª de 1972 fueron fundamentalmente administrativos y fiscales. En el aspecto administrativo, mediante la supresión del municipio de San Andrés y absorción de las funciones de este por parte de la administración intendencial, se remplazaron los mecanismos de funcionamiento obsoletos, que estaban en uso desde 1912 y permitían la duplicidad de funciones, al existir dos corporaciones públicas, dos ejecutivas, dos presupuestos, dos burocracias y 34 organismos del Estado que operaban de forma descoordinada. Se pretendía, entonces, que el estatuto otorgara unidad de dirección en el ramo intendencial y en el antiguo municipio de San Andrés, al tiempo que ratificara la categoría municipal de Providencia.

En el aspecto fiscal, mediante la unificación presupuestal de los recursos financieros de la administración seccional, se buscaba dotar de unidad de coordinación a las autoridades del campo y destinar más presupuesto para inversiones públicas en obras de infraestructura. También se eximía de impuestos de sucesiones a las propiedades cuyo valor fuera menor de \$300 000 y se dotaba de mecanismos de saneamiento a las propiedades isleñas. Por último, el decreto mantiene la condición de puerto libre con su régimen aduanero y cambiario vigente en la época y elimina el impuesto a las ventas para incentivar la inversión y el consumo. Esta era, entonces, una intendencia especial, pues la Ley 1.ª le daba mayor autonomía al

Archipiélago, al fijar reglas diferentes a las del resto de las intendencias colombianas (autonomía de decisión, impuestos particulares, etc.) (Isub 1973).

Aunque, en 1971, el presupuesto general de las Islas era de 29 millones de pesos, San Andrés lo absorbía casi todo y el presupuesto de Providencia apenas alcanzaba el millón de pesos (Samuel 1971). Por eso, el art. 11 de la Ley 1.<sup>a</sup> determinó la destinación de mínimo el 10 % del total de rentas de la Intendencia para Providencia.

Se suprimió la Corporación de Fomento y Turismo de San Andrés y Providencia<sup>78</sup>, organismo que había sido evaluado como ineficiente. Como alternativa se emite la Resolución Ejecutiva 344 de 1972, por la cual se declara al Archipiélago de San Andrés y Providencia como recurso turístico nacional. Esta declaratoria implica, entre otras cosas, el sometimiento del desarrollo turístico a los planes y programas especiales que elabore la CNT y la concesión de estímulos tributarios y mejores condiciones de crédito a los inversionistas que se sometan a las disposiciones que determine esa institución.

Esta disposición, además, faculta a la CNT para adquirir, voluntaria o forzosamente, los inmuebles necesarios para la ejecución y protección de las obras de infraestructura esenciales para la ejecución de los planes aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para las zonas de desarrollo turístico prioritario. Y, por último, la obliga a coordinar la formulación e implementación de sus planes con la institución protectora del medio ambiente —en ese momento, el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (Inderena).

Tales disposiciones intentan otorgarle mayor control a la CNT sobre el desarrollo turístico insular. Bajo este marco normativo, en enero de 1974 se crea la Promotora de Turismo de San Andrés y Providencia, mediante una sociedad suscrita entre la CNT y la Intendencia, con el fin de incrementar el desarrollo turístico de las Islas.

Con el propósito de incentivar la integración entre el Archipiélago y Centroamérica y el Caribe, el art. 34 de la Ley 1.<sup>a</sup> dispone:

Para los efectos legales declárese el Archipiélago de San Andrés y Providencia como región limítrofe con Centroamérica y las Antillas y que las personas que permanecieran durante cinco (5) días en la intendencia especial podrán viajar a esos países exentas del pago de los impuestos fijados para salir del país.

---

78 Este organismo había sido creado por el Decreto 3290 del 30 de diciembre de 1963 y presentaba cruce de funciones y competencias con la Corporación Nacional de Turismo.

Puede evidenciarse la orientación netamente económica del estatuto, pues deja a un lado los principales problemas sociales de las Islas y de sus habitantes. Entre las críticas al estatuto están: que no alude a la condición de territorio de misiones que sigue predominando en el Archipiélago y que no respeta la diversidad religiosa de los habitantes de las Islas; que no contiene formulas contra el desempleo; que tampoco se refiere a la participación del pueblo isleño en el gobierno local y, en general, en la economía y que no contempla el problema salarial de esta población. También deja sin resolver el problema urbanístico de San Andrés. Pese a que el Consejo Municipal, mediante el Acuerdo 18 de 1969, crea la oficina de planeación municipal, para controlar el crecimiento indiscriminado de construcciones poco estéticas, no existían normas urbanísticas, y el estatuto no preveía un plan regulador ("La isla para los isleños" 1970).

Si bien el estatuto se hubiera podido constituir en la herramienta ideal para resolver algunos de los principales problemas sociales que traía el desmedido desarrollo de las Islas, su orientación netamente económica profundizó las disparidades sociales y otorgó funciones especiales al intendente que redundaron en mayor clientelismo y exclusión de la población local.

Es así como la administración de Pablo Casas Santofimio, primer intendente especial, se caracterizó por la desorganización administrativa, atribuida al proceso de implementación de la Ley 1.ª; la "importación" de cerca del 50 % de los empleados intendenciales, desplazando a los funcionarios nativos, y la asignación y creación de cargos con sueldos exagerados.<sup>79</sup>

### Propiedad de la tierra

*La gente del Caribe valora la tierra en un sentido filosófico y sentimental: La tierra connota la libertad, un sentimiento de apego profundamente arraigado, seguridad contra vicisitudes económicas, solidaridad de la comunidad y prestigio individual (Lowenthal 1961, 4-5)*

Por su relevancia social, económica y cultural en un contexto geográfico marcado por su limitada oferta, la tierra adquiere una importancia fundamental. Es por esto que su análisis debe desarrollarse con un poco más de detalle. No solo porque la lucha por su posesión determinó en gran medida la marginación y

---

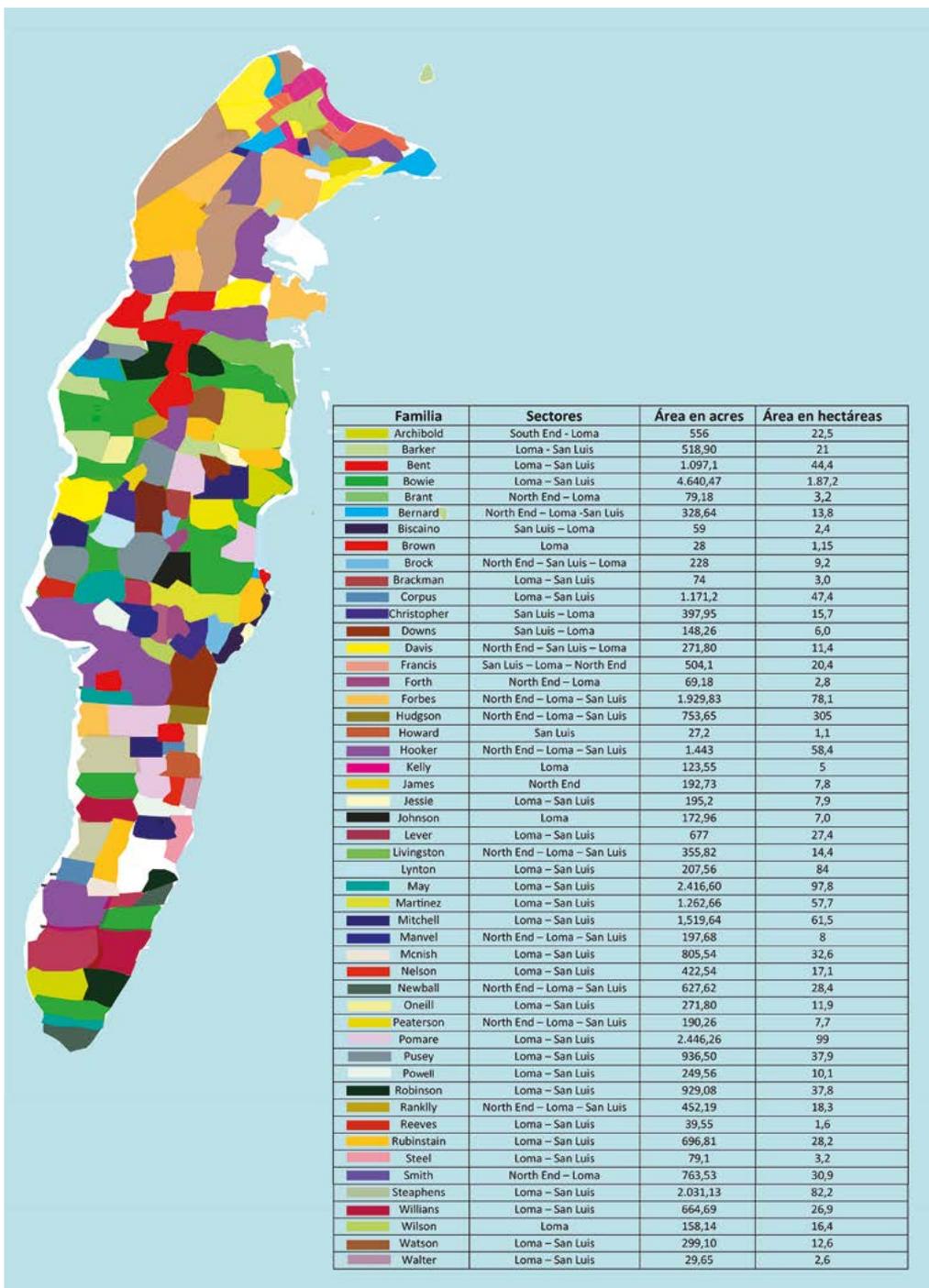
79 Por ejemplo, se incrementó el sueldo del intendente a \$16 000; de los secretarios del Despacho a \$13 000 y de las secretarías a \$3 000, y se otorgaron numerosos contratos sin efectuar licitación ("Isleños critican la gestión" 1972).

pauperización del nativo, sino también por la significación de esta situación en el imaginario de este grupo poblacional.

Según Albuquerque y Stinner (1977), deshacerse de las tierras, un bien muy importante en pequeñas sociedades insulares, significa para los isleños perder un medio de seguridad frente a las vicisitudes económicas, por el prestigio y el sentido de pertenencia que las tierras proveen. En 1959, presumiendo la afluencia de turistas que traería el puerto libre, se desató una gran revolución en materia de construcción, y la tierra y las obras de infraestructuras eran fundamentales para la consolidación de esta nueva orientación económica. Pero, ¿cómo se pudo adelantar el desarrollo económico insular en los años precedentes a la declaratoria sin contar con la tierra? Y más importante todavía, ¿cómo fueron perdiendo sus tierras los isleños? En 1964, un columnista del periódico *El Tiempo* describía la situación:

Propiamente, la tierra no se cotiza. Porque no se vende. Y no se vende, porque nadie sabe cuánto vale. Cuando se trató de realizar el aeropuerto, hace diez años, se tropezó con la resistencia de los propietarios, adheridos a su tierra, y las expropiaciones debieron vencer obstáculos sentimentales. Estas resistencias, a la luz del progreso, dejaron de ser sentimentales y dieron paso a la ambición. Los forasteros formulaban propuestas de apariencia halagadora, y la competencia invasora multiplicaba la cuantía de la oferta de una semana a otra. El valor de la propiedad subía bastante más aprisa de lo que bajaban los cocos, y los isleños decidieron no vender más tierra. Forzosamente se llegó a una fórmula: la tierra se alquila para construir. Desde luego, quien levanta una edificación en tierra alquilada y bajo la condición de reintegrarla al término de unos años, busca el menor costo y las especificaciones más fáciles. Y es así como San Andrés ha crecido (González 1964, 5 y 30).

Antes de la declaratoria de puerto libre predominaban en la Isla pequeños propietarios, con extensiones de tierra que raras veces sobrepasaban una hectárea. Esto debido a que, a través de las sucesiones y la proliferación familiar, la tierra se iba repartiendo cada vez más en proporciones más pequeñas. Sin embargo, había algunas familias que podrían catalogarse como "terratenientes", pues poseían grandes extensiones de tierra en relación con un pequeño territorio insular como el de San Andrés.



Fuente: Proyecto Caracterización socio espacial del territorio. Mc Lean A. (2011)



Tradicionalmente, las propiedades familiares estaban repartidas por sectores de la isla. El mapa anterior indica la ubicación geográfica de los predios de las familias raizales de San Andrés antes de ser declarado puerto libre: los Bernard poseían las propiedades situadas en el lugar denominado Point (hoy, la zona de mayor valor turístico), mientras que los Pomare ocupaban Linval; los Corpus habitaban San Luis y los Davis, el Rock (Robinson 1974).

**Tabla 20.** Distribución de la tierra entre las familias de mayor propiedad en 1962

Familia	Metros
Martínez	1 346 129
Forbes	823 228
May	564 024
Mitchell	379 039
Bent	333 610
Archbold	300 476
Bowie	261 211
Bernard	193 060
Bowie	162 524
Barker	73 370

Pero varios factores incidieron para que las familias isleñas, reacias a la venta, terminaran perdiendo sus tierras o, en el mejor de los casos, cediendo a las pretensiones de compra de los recién llegados. El isleño se vio precisado a afrontar dos fuerzas que no podía contener: primero, el Gobierno, que ejercía su influencia por medio de la expropiación, y segundo, los grandes capitales foráneos, que llegaron a la Isla y, aprovechando la situación de desventaja del nativo frente al nuevo sistema económico, fueron adquiriendo sus tierras. La influencia estatal se orientó hacia dos mecanismos, la expropiación y la desecación de pantanos, mientras que la intensión foránea se valió del arrendamiento, la compra y, en algunos casos, el fraude.

Las necesidades del nuevo sistema económico y el crecimiento demográfico exigían la provisión de terrenos para la construcción de obras de infraestructura y vivienda. Pero los terrenos de la Isla eran casi todos de propiedad privada y tradicionalmente destinados al cultivo del coco. La construcción del aeropuerto, la carretera circunvalar y el hotel, junto con la reubicación del cementerio, obras

prometidas por el presidente en 1953, exigían extensiones de tierra con las que no contaba la Intendencia.

Ante la negativa de los isleños a vender, el Gobierno nacional, representado por el intendente de turno, adelantó las primeras expropiaciones de tierras. Mediante declaraciones de utilidad pública de todos los terrenos que se estimaban convenientes para el desarrollo de la industria turística, muchos nativos fueron desalojados de sus tierras.

Pero muchas de estas expropiaciones, lejos de representar aportes al desarrollo local, fueron realizadas para beneficio de las clases más pudientes:

El barrio Sarie Bay, por ejemplo, fue expropiado, inicialmente para ser destinado a habitantes pobres de la isla, pero en la práctica fue vendido por intermedio del Instituto de Crédito Territorial a extranjeros y a personas del interior del país. Para 1974 allí residían 186 familias, de las cuales no había más de 10 isleñas (Muñoz y Bodnar 1974).

La desecación de pantanos fue otra alternativa utilizada por el Estado. Como las propiedades de la Intendencia eran unas grandes lagunas que ocupaban la tercera parte de la isla, otra opción a la que se apeló fue la desecación de estos lugares. Con esta medida, los terrenos quedarían útiles para la urbanización de la ciudad y la construcción de avenidas.

### **Barrio Los Almendros, construido a través de la desecación**



Antes de la desecación



Después de la desecación

En 1961 la Intendencia suscribió un contrato por doce millones de pesos con la firma holandesa Vam Suramericana Ltda., por medio del cual esta se comprometía

a rellenar, con material extraído de la bahía de San Andrés, los terrenos cenagosos localizados en punta Hansa y al este del aeropuerto. Mediante el relleno extraído, estimado en 500 000 metros cúbicos, se pretendía modificar la línea de la costa en 650 metros. De esta manera se habilitaron los terrenos para la construcción de hoteles y restaurantes en punta Hansa.

Los trabajos duraron tres años y los dineros fueron recaudados por la Intendencia con los impuestos a las mercancías importadas. En 1963, con un contrato por dieciocho millones de pesos, se modificó nuevamente la línea de la costa en un tramo de más de dos kilómetros. Esto con el propósito de ampliar la avenida de circunvalación. Se rellenó también Old Point, con el objeto de adelantar la construcción del muelle y ubicar allí la Zona Industrial y la planta de desalinización<sup>80</sup>. En este relleno desaparecieron los cayos Grant y Grosse (Cabrera 1985, 142). Para 1964 se habían dragado cerca de 28 hectáreas para la construcción, y para 1972 ya sumaban 70 hectáreas (CCS 1972, 57).

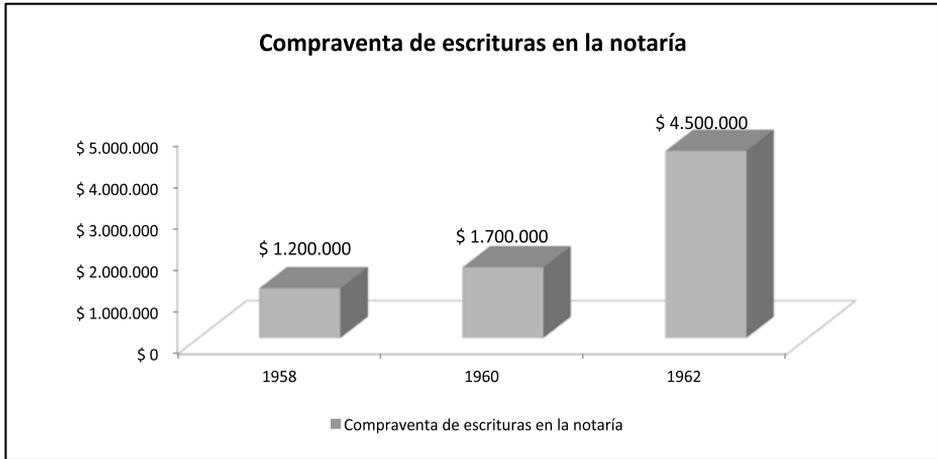
Durante los primeros años tras la declaratoria de puerto libre, los isleños se oponían a vender sus tierras, primero por el apego a ellas, propio de los pobladores insulares, y segundo porque, en la Isla, el valor de la tierra estaba determinado por su producción agrícola. Las primeras tierras que fueron demandadas por los recién llegados fueron las situadas frente a la playa, en el centro y en el norte. Esta era la parte de San Andrés menos productiva en el campo agrícola. En ella se encontraba la vegetación típica de manglares y existían grandes pantanos; por consiguiente, tenían poco valor. Así que los pocos isleños que se decidían a venderlas lo hacían a precios irrisorios (Caycedo 1979).

Pero pronto la demanda por tierras fue aumentando, y con ella aumentaban también sus precios. La tierra, que antes era considerada el medio de producción, tomó la connotación de mercancía. Para la venta se preferían las ofertas de los extranjeros que las de los inversionistas del territorio continental colombiano, pues los primeros ofrecieron precios extravagantes, a los que el isleño no estaba acostumbrado. Dada la situación económica que vivía en ese momento, con la crisis del coco, aquél generalmente accedía a venderlas.

---

80 Mediante escritura pública n.º 350 del 9 de diciembre de 1966, otorgada en la Notaría Única del circuito de San Andrés, el intendente nacional de la época expone que dicha intendencia es la dueña absoluta de los terrenos recuperados por relleno. En agosto de 1968, la intendencia de San Andrés y Providencia abre subasta pública para la venta de estos terrenos, distribuidos en 96 lotes de entre 264 y 392 m<sup>2</sup>, con precios que oscilan entre \$16 632 y \$31 360. De estos lotes, 39 estaban reservados para la venta solo a empleados públicos (*Diario Oficial* 1968, 487-488).

**Figura 31. Compraventa de escrituras en la Notaría de San Andrés (1958-1962)**



Fuente: López (1963).

Entre 1958 y 1962 la compraventa de escrituras en la Notaría de San Andrés aumentó vertiginosamente, pasando de realizar transacciones por \$1 200 000 en 1958 a ventas que ascendían a \$4 500 000 en 1962, y cuatro años después esta última cifra se cuadruplicó. En 1967, el precio de la tierra era de \$30 000/ha, y ya en 1974 la menos costosa se ofrecía a \$100 000/m<sup>2</sup>.

Con las reducidas oportunidades de trabajo que daba la economía (la construcción, el sector comercial y el hotelero), el significativo incremento de los precios, la reducción en el margen de ganancia del trabajo agrícola, el incremento en el valor de la tierra y las nuevas necesidades que se crearon con el puerto libre<sup>81</sup> las personas se vieron obligadas a arrendar las tierras y, en otros casos, a venderlas:

La venta de tierras era motivada por: avaricia, en algunos casos, pero en la mayoría de los casos los isleños más pobres eran forzados a vender sus tierras para escasamente conseguir el dinero necesario para la sobrevivencia económica en una economía exacerbada por una inflación en espiral. Los comerciantes continentales y algunos turcos (sirios y libaneses) capitalizaron esta situación asegurándoles precios

81 Consideradas inicialmente como lujos, se van tomando en necesidades apremiantes que presionan sobre los escasos recursos y el único patrimonio de la población local, la tierra (Intendencia Especial de San Andrés 1976).

ridículos e irrisorios a los terrenos y en algunos casos haciendo fraude (Albuquerque y Stinner 1977).

Para 1962, la familia Francis y la familia Bernard, por ejemplo, habían vendido más del 60 % de sus propiedades situadas en Sprat Bay-Point. Ya para ese mismo año se encontraban registradas 52 familias foráneas como propietarias de tierras, y diez años más tarde, en 1972, el 90 % de las tierras situadas en la zona turística había dejado de ser de los isleños (Robinson 1973, 125). Para 1973, el 33 % de San Andrés era de propiedad de extranjeros (Arenas 1973).

La venta de tierra para el nativo representaba una oportunidad para ocupar un rol productivo en la economía del puerto: el dinero de tal venta, en los casos en que es reinvertido, por lo general, se hace en la compra de un taxi. Ahora bien, a la larga dicha inversión tampoco constituye un capital, pues, debido a las características climáticas de la isla (alta salinidad y humedad), los automóviles se vuelven inservibles en un lapso promedio de cinco años. Por otra parte, la inversión puede estar destinada a la construcción o arreglo de la vivienda, lo cual tampoco implica un incremento de capital.

Así pues, en poco tiempo se deteriora el taxi o se requiere más dinero para sobrevivir y se debe volver a vender. Y así se repite el ciclo que lleva al empobrecimiento y despojo de la población local. La demanda permanente que existe sobre la tierra, especialmente por parte de los extranjeros y continentales colombianos, interesados en afianzarse en el nuevo tipo económico, agudiza esta situación. La tierra, único activo con el que contaba el isleño, se constituyó en el elemento que le proporcionaría el capital necesario para ingresar al mercado.

Quienes no pudieron comprar formaron una especie de socio con el isleño o contratos de arrendamiento con cláusula de reversión a 5, 10, 15 o 20 años, dependiendo del monto total de la inversión. El isleño poseía la tierra y el inmigrante disponía de recursos económicos o facilidades para obtener crédito bancario. Este último se comprometía a construir, reservándose el primer piso, donde realizaba las actividades comerciales. Mientras tanto, el isleño propietario vivía en el segundo piso o en la parte de atrás. Al término del contrato, el inmigrante, en calidad de socio, se comprometía a pagar un canon de arrendamiento en el caso de prorrogarse el contrato de sociedad.

Es así como la tierra dejó de ser la fuente de producción, de renta natural, para convertirse en una renta en dinero. La aplicación de este sistema repercutió

en la proliferación de locales comerciales con pocas adecuaciones, pues ante un arrendamiento no había estímulo para invertir en locales con mayores exigencias estéticas. También se arrendaron terrenos a los obreros recién llegados para que ubicaran allí sus lugares de residencia. Pero esto repercutió en el incremento de zonas tuguriales, carentes de servicios públicos y compuestas en su mayoría de viviendas construidas con residuos llamados *jaibas*.<sup>82</sup>

Se presentaron muchos casos en los que los comerciantes, aprovechándose de la ignorancia del isleño y después de haber establecido las condiciones verbalmente, en el momento de elaborar el contrato suprimían alguna cláusula o incluían otra no acordada. En el momento de la firma del contrato, el isleño ni siquiera lo revisaba, porque desconocía el idioma español y suponía la honestidad de la persona con la que celebraba el acuerdo. Al cabo del vencimiento del contrato se encontraba con la triste realidad de que las construcciones dejadas no correspondían a lo pactado o que tenía que pagar el valor de las mejoras realizadas. Muchas demandas por este concepto han fallado en contra de los nativos, quienes han perdido su terreno por no contar con el dinero para cubrir el valor de las construcciones.

A la falta de escrituras debido a la tradicional práctica de traspaso de herencias y a la costumbre de efectuar transacciones de palabra y marcando los linderos de los terrenos con palmas se sumó un hecho que podría parecer poco importante, pero que marcó el curso de la propiedad de la tierra en las islas: la quema de la Intendencia. El 20 de enero de 1965 un incendio arruinó los archivos, destruyendo todos los documentos pertenecientes a bienes raíces y transacciones inmobiliarias. Como consecuencia de este incendio sobrevino el problema de la titulación de las tierras, debido a que la mayoría de los nativos no guardaba copia de la respectiva escritura que los acreditaba como dueños de la propiedad.

En un intento por efectuar la titulación de las tierras, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora)<sup>83</sup>, mediante la Resolución 206 de 1968, declaró como baldíos los terrenos de las islas, islotes, cayos y bancos que conforman el

---

82 En las islas se llamaba *jaibas* a las agrupaciones de viviendas sin los mínimos requerimientos higiénicos y sanitarios —habitadas por obreros traídos en su mayoría de Cartagena— (Díaz 1978, 88).

83 Según la ley 135 de 1961, el Incora era el organismo encargado de administrar las tierras baldías de propiedad nacional y clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecían al Estado (art. 3, literal d de la Ley 135 de 1961).

Archipiélago de San Andrés y Providencia<sup>84</sup>. El artículo 26 de la Ley 1.<sup>a</sup> de 1972 facultaba al Gobierno para que, al año siguiente de promulgada, expidiera las normas y procedimientos especiales de titulación de inmuebles. Se iniciaron los juicios de pertenencia mediante decretos 255 y 256 de 1973, los cuales presentaron serias irregularidades. Los verdaderos dueños de las tierras fueron despojados mediante las siguientes artimañas:

- Personas que reclamaban tierras que nunca fueron de ellos, mediante el uso de testigos falsos que declaraban a su favor.
- Los edictos que anunciaban los juicios de pertenencia eran publicados en un periódico o anunciados por la radio. Debido al desconocimiento del idioma español, los verdaderos propietarios no se enteraban, o cuando se enteraban ya era demasiado tarde y no se adelantaban las labores de reanudación de juicio por falta de recursos para pagar los abogados.

Por otro lado, los mencionados decretos establecían un plazo de cinco años después de su sanción para adelantar los juicios de pertenencia o se perderían los derechos de propiedad. Es así como los propietarios que no tenían los medios económicos para costear los juicios dentro del plazo establecido fueron despojados de sus tierras. Pese a lo establecido en el art. 5 del Decreto 1415 de 1940<sup>85</sup>, que prohíbe la adjudicación o el traspaso de baldíos a extranjeros, muchos inmigrantes extranjeros se hicieron propietarios de gran parte de estos terrenos.

## Papel del Estado

Durante los primeros años del período de desarrollo se intenta replantear la orientación de las Islas hacia el turismo internacional y de recreación. Con este propósito se intensifican las inversiones, se amplía la pista del aeropuerto y se construyen la pista para jets en San Andrés y el aeropuerto y el hotel de turismo de Providencia.

---

84 Por los problemas y las irregularidades que generó la promulgación de esta resolución, fue derogada mediante la Resolución 092 de 1969.

85 Art. 5. Los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas ya se trate de los lotes intermedios reservados por el artículo 52 del Código Fiscal o de los no reservados, podrán en adelante adjudicarse de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia, únicamente a colombianos de nacimiento. Parágrafo. Los terrenos baldíos adquiridos de conformidad con este artículo no podrán ser traspasados a extranjeros a ningún título.

Se adelantan estudios con el propósito de convertir a las Islas en centro del turismo internacional. Esto se complementa con obras de infraestructura y promoción del destino en Centroamérica y Estados Unidos. Se realizan eventos multitudinarios en la Isla, como por ejemplo, en 1968, el Congreso Eucarístico Internacional de Bogotá y el Nacional de Boxeo; en 1969, el Primer Encuentro de Cine Internacional, con la participación de Estados Unidos, México, Argentina, Panamá y Colombia, y el Congreso de la Nueva Democracia, denominado “La Indicación del Área del Caribe”, entre otros. Todo esto en el marco de una política nacional materializada en la Ley 60 de 1968, que reconocía la importancia de la industria turística para el desarrollo del país y tenía por objeto fomentar el turismo como fuente de divisas y empleo.

Pero a pesar de los reiterados cuestionamientos respecto a los efectos sociales del desarrollo económico, este aspecto se siguió descuidando, para dar prelación a las demandas del turismo y el comercio. El sector agrícola, principal actividad de la comunidad nativa, enfrentaba una crisis sin precedentes, agudizada por la dificultad de acceder a créditos que permitieran a los agricultores refinanciarse. Los créditos agrarios no se habían podido aplicar en San Andrés debido a la inexistencia de títulos de propiedad que respaldaran los préstamos.

La solución propuesta por el Incora para resolver la situación de titulación de tierras en la Isla ocasionó la pérdida de tierras a los isleños que no contaban con recursos para adelantar los juicios de pertenencia y mediante el fraude se despojó a muchos de ellos de sus tierras. A esto se sumó la carencia de financiamiento, pues los plazos de los créditos no se ajustaban a la realidad agrícola local —la producción de coco es más demorada que los plazos determinados por los bancos para efectuar los pagos de los préstamos—.

Las disminuciones en el número de turistas redundaron en soluciones basadas en el precio: ofrecer descuentos y facilidades de financiación para reactivar la economía. San Andrés se consolida entonces como un destino de turistas nacionales con pocos recursos y motivados principalmente por el comercio.

La reorientación de la política turística a nivel nacional, que a partir de 1975 brinda mayor preponderancia al fomento del turismo interno, la constante presión de los sectores turístico y comercial y la inserción de este último en la actividad política llevaron a la reorientación estatal del turismo internacional hacia el turismo comercial en la década de los setenta.

**Tabla 21.** Incrementos de cupo durante el período 1965-1979

Reglamentación/ año	Disposiciones
Decreto Intendencial/ noviembre de 1969*	Para nacionales: Cupo máximo: \$2500 Permanencia mínima: 5 días Peso máximo de equipaje: 30 kilos Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año. Para extranjeros: Cupo máximo: \$400 000 Se podrá hacer uso del cupo cuatro veces al año.
Decreto intendencial/octubre de 1973**	Para nacionales: Cupo máximo: \$5000 Permanencia mínima: 5 días Peso máximo de equipaje: 30 kilos Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año. Para Extranjeros: Cupo máximo: \$400 000 Se podrá hacer uso del cupo cuatro veces al año.
Decreto intendencial 3081 de 1979***	Para nacionales: Cupo máximo: \$40 000 Permanencia mínima: 5 días Peso máximo de equipaje: 40 kilos Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año. Para nacionales que vienen del exterior: Cupo máximo: \$100 000 pesos Permanencia mínima: no se exige. Para extranjeros: Cupo máximo: US\$2000 Permanencia mínima: 5 días Peso máximo de equipaje: 40 kilos Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año.

**Fuente:** \*\*"Ampliado a \$ 2.500" (1969). \*\*\*"Hasta \$ 5.000" (1973). \*\*\*\*"Nuevo reglamento" (1979). Hernández (1981).

Así pues, para estimular la visita de turistas nacionales, se aumentó el cupo máximo en tres ocasiones: en 1969, de \$1500 se pasó a \$2500; en 1973 se duplicó, pasando a \$5000, y en 1979 se dio un sustancial incremento no solo en el cupo, que pasó a ser de \$40 000, sino también en el peso máximo del equipaje transportado sin gravamen, que aumentó a 40 kilos. A esto se sumó que la Ley

1ª de 1972, que se había constituido en la esperanza de la comunidad local para lograr una mejor redistribución del ingreso, no tocó los aspectos cruciales del desarrollo, como la provisión de puestos de trabajo para los isleños, el control del crecimiento urbanístico, el desempleo, etc.

Esta marcada preferencia del gobierno intendencial por el sector comercial puede ser explicada, primero, por el notable crecimiento en el número de visitantes a las Islas y la preponderancia del turismo nacional frente al internacional —y, con ello, de la motivación comercial sobre la recreacional—; segundo, por la incursión del sector comercial en la política local durante los años setenta (Robinson 1973), y tercero, por los beneficios tributarios que este sector representaba al fisco intendencial, en términos del 10 % de impuesto que se aplicaba a las importaciones —mientras que el sector hotelero disfrutaba de exención en el pago de impuesto a la renta por diez años, por lo cual su contribución financiera era mínima (Quintero 2003)—.

Causa curiosidad que mientras en julio de 1973 se inaugura el canal local de televisión, ante la preocupación de que la población local estaba mejor enterada de las noticias de Centroamérica y el Caribe que de las de Colombia —por ser estas las estaciones cuya señal entraba a las Islas—, tan solo a finales de 1976 se pudo resolver la crisis energética. Peor aún, para esa época todavía persistían los problemas de agua y alcantarillado y las deficiencias hospitalarias. Esto evidencia que, por encima de los intereses sociales, seguía prevaleciendo el interés de integración con el territorio nacional que propició la declaratoria de puerto libre.

### **Consolidación (1980-1990)**

Durante la década de los ochenta, y como parte de un proceso de masificación del turismo que se adelantaba en América Latina y el Caribe desde 1975, se intensificó la llegada de un nuevo tipo de turismo nacional: el de los sectores medios de la sociedad. Esta estrategia era impulsada principalmente por algunas aerolíneas que, desde mediados de los setenta, ofrecían planes promocionales que financiaban pasaje aéreo y hotel con amplios plazos y grandes facilidades. A inicios de los ochenta, este tipo de medidas se popularizó. Como estrategia para enfrentar la constante disminución en el número de turistas extranjeros que visitaban el Archipiélago, se concentró la atención en el turismo nacional y en ofrecer alternativas basadas en la reducción de precios.

**Figura 32.** Campaña promocional planes turísticos



En ese marco se ofrecieron el Plan 25 de SAM (1981), el Plan 750 de Avianca (1980) y el plan de Aces (1986). Por “Plan 25” se conocía un paquete turístico que disponía \$25 de cuota inicial y 25 meses de plazo para el pago de los pasajes aéreos, el hotel y la alimentación (Parsons 1985, 148). Los demás planes ofrecían condiciones similares (Aguilera et ál. 2000, 9).

Estos incentivos, aunque lograron aumentar la afluencia de turistas, originaron un cambio en el tipo de turismo que se traía a San Andrés, que ahora se caracterizaba por un bajo consumo per cápita<sup>86</sup>; su único interés era el de comprar; pero sus ingresos eran tan bajos que debía destinar gran parte de sus gastos al viaje, por tanto, su gasto en la isla era el mínimo (Guerrero 1983, 30). A este segmento del mercado se le denominó “turismo chanclero”<sup>87</sup> y su influencia repercutió

86 Muchos de estos turistas traían de su lugar de origen hasta la comida que consumirían durante su estadía.

87 El turismo “chanclero” adquiere esta denominación por referencia a las chanclas de los compradores golpeando los pisos de los almacenes (Valencia 1982).

también en la calidad del comercio que se ofrecía, pues de mercancías de buena calidad se pasó a lo que se conoce como “comercio cacharrero” —es decir, artículos de gran salida por su bajo costo, aunque de dudosa calidad; líneas de consumo masivo y electrodomésticos de poco o ningún interés para turistas de estratos medios y altos—.

Se estima que, a finales de los setenta, más del 68 % de los turistas que visitaban las Islas lo hacían a través de estos planes. El grueso de los turistas en 1978, aproximadamente el 37 % del total, estaba constituido principalmente por personas con ingresos inferiores al salario mínimo legal vigente<sup>88</sup>. Gastaban en promedio entre \$9820 y \$14 590 durante su estadía y las compras tan solo correspondían al 25,5 % de sus gastos; el 10,7 % al alojamiento; el 9,1 % a alimentación; el 6,3 % a diversiones y el 4,3 % al transporte local; la mayor parte de sus gastos, el 44,2 %, se atribuía al rubro “otros gastos”, que corresponde al pago de transporte (aéreo y marítimo), impuestos y recargos por exceso de equipaje, entre otros. Su permanencia promedio era de 6 noches, tiempo apenas necesario para cumplir con el requisito de 5 días de estadía mínima (Cardona y Melo 1984, 106-119).

Los viajeros de ingresos altos (más de \$15 000 mensuales) tan solo representaban cerca del 29 % del total de visitantes, destinaban una mayor proporción de sus gastos a las compras (el 44,8 %) y permanecían en promedio 7 noches en la Isla (Cardona y Melo 1984, 119). Pronto, San Andrés presentaría el índice de ocupación más alto de Colombia (2,1, frente al promedio colombiano de 1,7) y un porcentaje de ocupación superior al promedio nacional (56,4 %, mientras el promedio nacional era de 53,9 %), y ocuparía el tercer lugar de participación en la demanda nacional de alojamiento, con un 8,4 % superado solo por Bogotá y Cartagena con un 14,1 % y un 11,4 % respectivamente (P&IT 1986, 29).

Aunque se aumentó el nivel promedio de ocupación, se disminuyó el margen de ganancia de los propietarios de hoteles y residencias, con las repercusiones que esto trae para la provisión de alojamientos de alta categoría. Y con el tiempo se disminuyó aún más el gasto en servicios complementarios en la Isla, pues para 1986 la permanencia promedio disminuiría a 3,4 días para nacionales y 2,8 días para extranjeros, debido a que desde 1981 se redujo la estadía mínima requerida de 5 a tan solo 3 días. Como se puede apreciar, este tipo de estrategias iba orientado a atraer compradores.

---

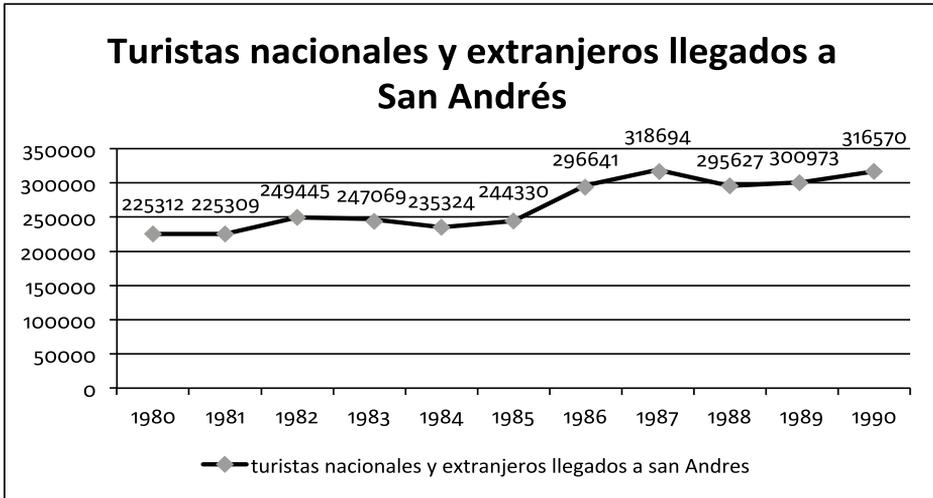
88 El salario mínimo para 1978 era de \$2236 mensuales según el Decreto 2831 de 1978.

**Tabla 22.** Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Año	Turistas nacionales	% Incremento anual	Turistas extranjeros	% Incremento anual	total	% Incremento Anual
1980	209 339		15 973		225 312	
1981	211 831	1	13 478	-16	225 309	0
1982	239 866	13	9579	-29	249 445	11
1983	237 247	-1	9822	3	247 069	-1
1984	223 781	-6	11 543	18	235 324	-5
1985	233 575	4	10 755	-7	244 330	4
1986	276 054	18	20 587	91	296 641	21
1987	294 019	7	24 675	20	318 694	7
1988	270 425	-8	25 202	2	295 627	-7
1989	276 781	2	24 192	-4	300 973	2
1990	283 237	2	33 333	38	316 570	5

Fuente: CNT y Secretaría de Turismo Departamental.

**Figura 33.** Total de turistas llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1980-1990)



Fuente: CNT y Secretaría de Turismo Departamental.

Entre 1980 y 1990, el turismo nacional aumentó en un 35 %, pasando de 209 000 a 283 000 turistas. En 1986, tal turismo procedía principalmente de Bogotá (39,5 %), Medellín (16,1 %) y Cali (13,1 %). Para ese mismo año, San Andrés se consolida como el cuarto destino predilecto de los turistas (nacionales y extranjeros que visitan el país). Es antecedido por Bogotá, Cartagena y Medellín, en ese orden. Pero teniendo en cuenta que Bogotá y Medellín son principalmente destinos de congreso, a mediados de los ochenta, San Andrés se presenta como el segundo destino de recreación más importante del país. (CNT 1987, 24-30).

Durante este período, si bien se presentaron sostenidos incrementos en el arribo de turistas nacionales, las tasas de crecimiento anual no fueron tan altas como las del período anterior. Mientras en el período de desarrollo se presentaron aumentos de hasta un 62 %, durante los ochenta estos incrementos alcanzaron un máximo de 18 %. La creciente afluencia de turistas nacionales solo se vio interrumpida en tres ocasiones.

Según Arturo Guerrero (1983, 30), entre 1983 y 1984 la reducción en los arribos nacionales se debió, primero, a una campaña contra el contrabando emprendida por el Gobierno central, que intensificó los controles sobre los viajeros que visitaban San Andrés; segundo, a la mala imagen de la Isla, que se extendió por esa época en el territorio nacional, respecto a la falta de servicios y comodidades; y tercero, al aumento en los precios de las mercancías vendidas en San Andrés, las cuales pierden competitividad por el encarecimiento del dólar. Por último, en 1988 se da una nueva disminución, debido a las altas tarifas aéreas<sup>89</sup>, el incendio de las plantas eléctricas (Bancelin 1988) y el paso del huracán Joan por las Islas.

Respecto al turismo internacional, luego del auge experimentado durante los setenta, el arribo de turistas internacionales atraviesa por momentos muy difíciles en los ochenta. Mientras durante los años sesenta se presentan incrementos de más del 100 %, entre 1975 y 1985 estos incrementos no superan el 26 %, aunque recuperan su senda creciente en 1986. El principal país emisor es Costa Rica (25,5 %), seguido de otros países centroamericanos (21,2 %), Estados Unidos (1,6 %) y Panamá (9,5 %). Canadá, Europa y Argentina representan, en conjunto, el 12,7 % del total de turistas extranjeros que visitan la Isla. Durante la década de los ochenta, el turismo internacional se ve disminuido en tres ocasiones: 1981-1982, 1985 y 1989.

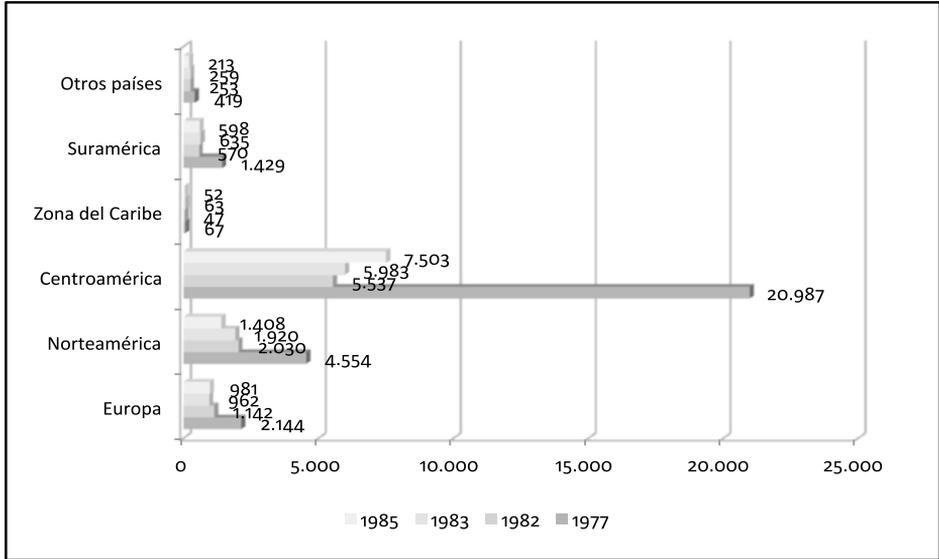
En 1981 y 1982 la reducción se debió, primero, a las dificultades para viajar a las Islas, pues para estos años solo se contaba con un vuelo semanal desde Miami

---

89 El cortocircuito que dejó a la Isla en tinieblas ocasionó la cancelación de vuelos y reservas hoteleras ("Una mala racha" 1988).

y dos desde Guatemala y Costa Rica, y, segundo, a la difícil situación política que enfrentaba Centroamérica, principal región emisora de turistas a la Isla.<sup>90</sup>

**Figura 34. Turistas extranjeros llegados a San Andrés, por regiones (1977-1985)**



**Fuente:** Corporación Nacional de turismo. Citado en P&IT; 1986:pág. 23

Como se puede observar, Centroamérica es la región que presenta más reducciones en sus visitas a inicios de década, pero también es la única región que presenta recuperaciones en 1985. Las demás regiones disminuyen sustancialmente su demanda para mediados de los ochenta. Se destaca especialmente Norteamérica, que luego de presentar más de 4500 turistas en 1977 reduce sus visitantes en un 69 %, llegando a tan solo 1400 en 1985.

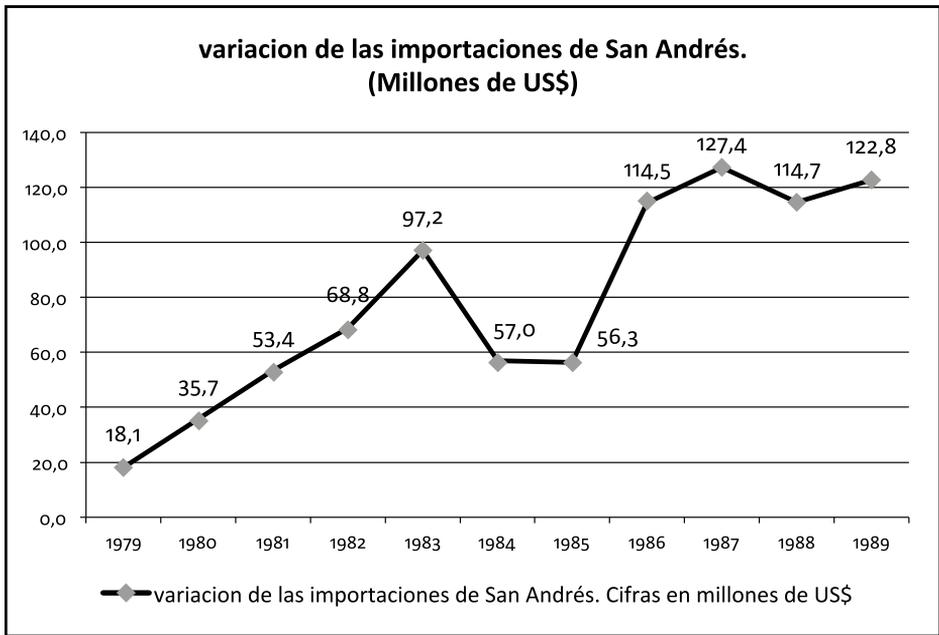
En 1986 vuelve a repuntar el turismo internacional. Este sustancial incremento del 96 % es atribuido a la devaluación acelerada del peso, que hace competitivo al Archipiélago en términos de precios frente a otros destinos que se encarecen,

90 La guerra civil en El Salvador, que se inició en 1980 y se prolongó hasta 1992; la guerra entre somocistas y sandinistas en Nicaragua, que luego de la renuncia de Somoza, en 1979, se reactiva en los ochenta. La intervención de Honduras, que se volvió una base para los guerrilleros que luchaban contra el gobierno de Nicaragua. En general, toda Centroamérica estaba afectada por la inestabilidad política de los países vecinos.

como Miami, Antillas Holandesas, etc. (P&IT 1986, 6). En 1989 se experimenta un nuevo descenso, como consecuencia de los devastadores efectos del huracán Joan en su paso por las Islas.

Los tres primeros años de la década de los ochenta, que para el país fueron de recesión económica y productiva, fueron para el comercio de San Andrés muy buenos. Se calcula que en 1980 se tuvo un total de ventas de \$761 millones de pesos. Esta suma puede ser inclusive cuatro veces mayor, teniendo en cuenta que está subestimada debido a la práctica de subfacturación comúnmente utilizada por los comerciantes locales. Se estima que la proporción entre lo que se vende y lo que se declara es de cuatro a uno. Por tanto, las ventas reales pueden alcanzar un monto cuatro veces mayor a las reportadas (Guerrero 1983, 30).

**Figura 35.** Variación de las importaciones de San Andrés, 1979-1989 (millones de US\$ a precios corrientes)



Fuente: Cámara de comercio de San Andrés. Anuario estadístico

Entre 1979 y 1980 se presentan incrementos sustanciales en las importaciones. Durante este año se duplican las importaciones, pasando de 18 millones a 35 millones de dólares y a partir de ahí este rubro muestra un significativo

crecimiento, hasta alcanzar la espectacular cifra de 97 millones de dólares en 1983. Este monto es atribuido principalmente a la importación de costosos equipos para la empresa electrificadora. Esta tendencia creciente se revierte a mediados de los ochenta, época en la que América Latina experimenta la crisis de la deuda externa y las importaciones colombianas deben ser restringidas, como medida para afrontar los problemas de solvencia económica del país.

Entre las medidas adoptadas para afrontar la crisis económica que atravesaba el país está el establecimiento de un cupo de divisas para la Isla. Para 1984, el Instituto de Comercio Exterior de Colombia (Incomex) restringe en un 41 % las importaciones de San Andrés, aprobando licencias de importación que ascienden a US\$57 millones de dólares; en 1985, lo restringe en un 1 % menos, aprobándose un monto de US\$ 56 millones.

En 1983 se imponen gravámenes a los cigarrillos y licores importados<sup>91</sup>, lo que representó una reducción del 49 % en la importación de este rubro en 1984. Se reduce también la importación de electrodomésticos en un 43% y se empieza a sustituir la importación de alimentos por el consumo de productos alimenticios locales. Favorecidos los productos locales, además, por el comportamiento del tipo de cambio, que les otorgaba mayor competitividad, las importaciones de productos agrícolas se reducen en un 49 %, pasando de 3251 toneladas en 1983 a 1664 toneladas en 1984, según el ICA.

En 1986, superada la crisis y con un incremento del 21 % en el número de turistas, el Incomex aprueba licencias de importación que ascienden a US\$115 millones —es decir, el doble de las aprobadas el año inmediatamente anterior—. Este comportamiento se mantiene hasta 1988, cuando las importaciones decrecieron en un 10 % debido, por un lado, al bloqueo económico de Estados Unidos a Panamá, principal proveedor de mercancías a la Isla, y, por el otro, al colapso energético y los desastres provocados por el huracán Joan, que, en su orden, afectaron la temporada turística de Semana Santa y fin de año.

Durante los ochenta, el principal rubro importado era el de electrodomésticos. Luego de la crisis de 1984 y 1985 llega a representar más del 30 % de las importaciones totales y para finales de la década triplica a “rancho y licores” y “alimentos”, respectivamente los dos rubros que le siguen en importancia durante los primeros años de la década. Para finales de la década, estos dos rubros pierden participación frente a “muebles y enseres” y “vehículos”. Este podrá

---

91 Los decretos 383 y 396 de 1983 establecieron aranceles del 30 % a los cigarrillos y del 15 % a los licores.

considerarse, pues, como el período de auge en la venta de electrodomésticos en la Isla, y de intensificación en la importación de vehículos.

**Tabla 23.** Importaciones por categoría de productos, 1983-1989 (cifras en millones de US\$ a precios corrientes)

Productos	Año						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Electrodomésticos	20,1	11,5	13,4	43,5	45,0	41,0	38,1
Alimentos	14,9	10,6	9,5	8,5	10,5	10,6	10,3
Rancho y licores	16,2	8,2	7,9	17,0	15,1	6,9	10,7
Muebles y enseres	6,6	4,3	4,6	10,3	12,1	9,7	16,3
Materiales de construcción	7,4	3,5	3,9	3,6	4,9	4,0	4,0
Confecciones y textiles	5,6	4,0	3,8	8,0	8,8	6,1	6,3
Vehículos	5,1	2,2	3,3	4,7	8,3	9,6	10,9
Juguetería		0,7	1,3	2,5	3,3	2,2	2,3
Cosméticos, perfumería y medicamentos	4,9	3,3	3,8	5,3	6,9	5,7	8,2
Maquinaria y equipos	11,4				4,8	12,4	8,6
Otros	5,1	8,8	4,8	11,1	7,6	6,6	7,1
Total	97,3	57,0	56,3	114,6	127,4	114,8	122,8

Fuente: Banco de la República (1998). Citados en Malhevy y Ramírez (2005, 65)

**Tabla 24.** Importaciones según origen y cantidad (cifra en millones de US\$ a precios corrientes)

País	Año							
	1981	1982	1983	1984	1986	1987	1988	1989
Estados Unidos	33,9	43,2	45,2	24,2	49,86	49,6	58,6	60,5
Panamá	6,4	6,3	22,8	15,3	43,36	55,3	40,5	42,8
Costa Rica	2,7	3,5	1,5	1,3				1,5
España	1,8	2,9	2	1,9	1,85	1,6	1,3	1,2
Reino Unido	1,4	2,5	2,5	2,8	4,49	7,3	1,9	4,2
Holanda	0,8	1,8	2,2	1,9				
Japón	0,4	1,4	1,2	0,8				1,7
Honduras	1,0	1	1,7	0,8				
Otros	5,0	6,1	18	8	15	13,7	12,4	11
Total	53,4	68,8	97,3	57	114,6	127,4	114,8	122,8

Fuente: Banco de la República. Citado en Malhevy y Ramírez (2005, 67).

Estados Unidos lidera el aprovisionamiento de mercancías a San Andrés, seguido de Panamá, que ha ido ganando participación en el total de importaciones de la Isla. Durante los dos primeros años de la década de los ochenta, Estados Unidos distribuía a las Islas más del 60 % de sus importaciones, mientras que Panamá tan solo proveía un poco más del 9 %. Al final de la década la participación de estos dos países es del 49 y el 35 % respectivamente. Reino Unido, Japón, Costa Rica y España completan, en su orden, el listado de los principales países proveedores de mercancías a las Islas. A mediados de los ochenta, el comercio con Centroamérica, Holanda y Japón estuvo interrumpido.

Respecto a las ventas en el sector comercial, se puede decir que, luego de experimentar sustanciales incrementos entre 1977 y 1979 y un crecimiento en las importaciones de 18 a 35 millones de dólares entre 1979 y 1980, disminuyen en un 18,3 % en 1980. El argumento esgrimido por los comerciantes para explicar esta disminución es la proliferación de sanandresitos en el interior del país<sup>92</sup>. Según los comerciantes, además de la ventaja en precios que tienen los sanandresitos frente a los comerciantes locales que sí pagan impuestos, el turista comprador prefiere desplazarse a otros sitios o simplemente adquirir sin restricción alguna “artículos importados” en los sanandresitos que existen en las distintas ciudades del país. Por otro lado, además de tener que pagar un pasaje de avión y soportar las tediosas requisas aduaneras, una persona que visita la isla de San Andrés, está limitada a dos viajes anuales con permanencia mínima de cinco días y un cupo de \$40 000 en mercancías, mientras que los viajeros al exterior gozan de las máximas facilidades y pueden introducir artículos hasta por US\$2000 (Hernández 1981).

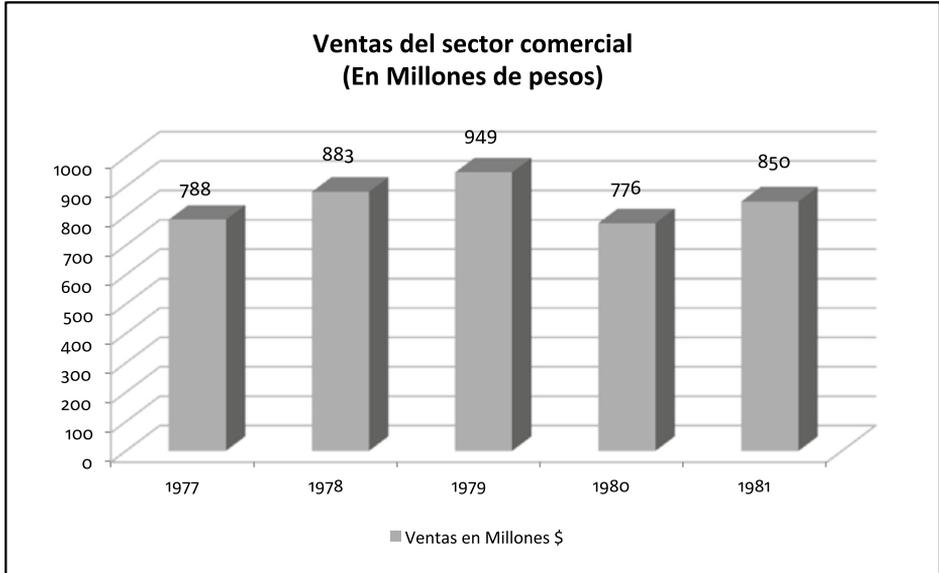
Esto representa una desventaja del turista nacional frente al extranjero que visita la Isla y frente al nacional que viene del exterior y solo utiliza la isla como lugar de tránsito. A este último grupo de turistas se le permite un cupo máximo de \$100 000 y no se le exige permanencia mínima. Por tanto, para evitarse estas restricciones, los compradores se proveen de mercancías de contrabando en los sanandresitos del interior del país. Es así como, bajo este argumento, ante la necesidad de aumentar las ventas y con la gran dependencia que tanto la economía privada como la Intendencial tienen respecto del comercio importador, los

---

92 Los sanandresitos son centros comerciales establecidos en el interior del país donde se vende mercancía de contrabando. En sus inicios, estos lugares se aprovisionaban de mercancías compradas en San Andrés, pero con la intensificación del contrabando en la frontera terrestre con Venezuela, los sanandresitos se volvieron los competidores del comercio de las Islas.

comerciantes presionan por un régimen de mínima estancia que no concilia con las necesidades del turismo. En 1981 se reactivan las ventas, luego de la expedición de nuevas normas que disminuyen la permanencia mínima y amplían el cupo.

**Figura 36. Ventas del sector comercial (en millones de pesos)**



Fuente: Informes Cámara de Comercio de San Andrés. Anuario estadístico

En 1987 fueron ampliados los cupos para extranjeros y nacionales provenientes del exterior y, en contraprestación, en 1988 se multiplicó por más de tres el cupo para nacionales.

Estas medidas, aunque contrarias a los intereses turísticos, repercutieron significativamente sobre el presupuesto intendencial. Como se puede observar en la Tabla 26, los ingresos intendenciales se incrementaron sustancialmente en el período 1980-1988, pasando de 370 millones de pesos de ingresos a más de 4000 millones al finalizar el decenio. Este incremento es especialmente atribuido al sustancial incremento en los recaudos por concepto de impuestos de entrada y salida de mercancías de la Isla.

**Tabla 25.** Incrementos de cupo durante el período 1979-1990

Reglamentación	Disposiciones
Decreto intendencial 3081 de 1979*	<p><b>Para nacionales:</b>                      Cupo máximo: \$40 000                      Permanencia mínima: 5 días                      Peso máximo de equipaje: 40 kilos                      Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año.                      Para nacionales que vienen del exterior:                      Cupo máximo: \$100 000                      Permanencia mínima en la Isla: no se exige</p> <p><b>Para extranjeros:</b>                      Cupo máximo: US\$200                      Permanencia mínima: 5 días                      Peso máximo de equipaje: 40 kilos                      Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año.</p>
Decreto 3449 de diciembre de 1981	<p><b>Para nacionales y extranjeros:</b>                      Cupo máximo: \$40 000                      Permanencia mínima: 3 días                      Peso máximo de equipaje: 40 kilos                      Cupo máximo menores de edad: \$30 000                      Se podrá hacer uso del cupo dos veces por año.</p>
Decreto 2057 de octubre de 1987	<p><b>Para extranjeros:</b>                      Cupo máximo: US\$500                      Permanencia mínima: no se exige                      Para nacionales que vienen del exterior:                      Cupo máximo: US\$1000                      Permanencia mínima en el exterior: 15 días                      Permanencia mínima en la Isla: no se exige</p>
Decreto 1032 de mayo de 1988	<p><b>Para nacionales:</b>                      Cupo máximo: \$125 000                      Permanencia mínima: 3 días</p>

Fuente: \*"Nuevo reglamento" (1979).

**Tabla 26.** Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. Ejecución presupuestal 1980-1988 (en miles de pesos a precios corrientes)

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1986	%	1987	%	1988	%
<b>INGRESOS</b>														
<b>I. INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>361 836</b>	<b>98</b>	<b>486 688</b>	<b>95</b>	<b>606 155</b>	<b>94</b>	<b>683 759</b>	<b>87</b>	<b>2 373 757</b>	<b>89</b>	<b>3 501 567</b>	<b>93</b>	<b>3 827 667</b>	<b>91</b>
A. Impuestos directos	7331	2	8062	2	10 260	2	8815	1	34 140	1	40 369	1	53 830	1
Impuesto predial	4927	1	5782	1	5549	1	8387	1	23 323	1	23 223	1	26 853	1
Otros impuestos directos	2404	1	2280	0	4711	1	428	0	10 817	0	17 146	0	26 977	1
B. Impuestos indirectos	354 505	96	478 626	93	595 895	92	674 944	86	2 339 617	87	3 461 198	91	3 773 837	89
Entrada de mercancías (10 %)	136 773	37	148 084	29	198 955	31	320 320	41	1 152 487	43	1 839 263	49	2 002 004	47
Salida de mercancías (15 %)	192 427	52	301 453	59	364 191	56	312 383	40	887 703	33	1 129 438	30	1 233 373	29
Industria y comercio	14 344	4	17 000	3	18 613	3	21 560	3	38 403	1	40 171	1	38 621	1
Otros impuestos indirectos	10 961	3	12 089	2	14 136	2	20 681	3	261 024	10	452 326	12	499 839	12
<b>2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	<b>8458</b>	<b>2</b>	<b>27 635</b>	<b>5</b>	<b>41 805</b>	<b>6</b>	<b>103 142</b>	<b>13</b>	<b>300 870</b>	<b>11</b>	<b>281 577</b>	<b>7</b>	<b>398 982</b>	<b>9</b>
Aportes y auxilios nacionales									245 541	9	173.073	5	223 586	5
Otros ingresos no tributarios									55 329	2	108 504	3	175 396	4
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>370 294</b>	<b>---</b>	<b>514 323</b>	<b>39</b>	<b>647 960</b>	<b>26</b>	<b>786 901</b>	<b>21</b>	<b>2 674 627</b>	<b>240</b>	<b>3 783 144</b>	<b>41</b>	<b>4 226 649</b>	<b>12</b>
<b>GASTOS</b>	<b>1980</b>	<b>%</b>	<b>1981</b>	<b>%</b>	<b>1982</b>	<b>%</b>	<b>1983</b>	<b>%</b>	<b>1986</b>	<b>%</b>	<b>1987</b>	<b>%</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>
A. Total gastos de funcionamiento	128 685	37	173 110	37	194 968	32	262 685	40	469 314	21	656 115	19	1 041 888	20
Servicios personales			132 919	28	158 981	26	190 584	29	358 034	16	494 850	14	705 920	14
Gastos generales			40 191	9	35 987	6	72 101	11	111 280	5	161 265	5	335 968	7
B. Transferencias	124 537	36	178 172	38	234 804	39	273 954	42	378 364	17	453 879	13	564 584	11
C. Servicio de la deuda	21 836	6	9910	2	17 820	3	0	0	7605	0	11 130	0	15 627	0
D. Inversión	73 034	21	108 228	23	154 338	26	118 307	18	1 331 463	61	2 383 122	68	3 499 489	68
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>348 092</b>	<b>---</b>	<b>469 420</b>	<b>35</b>	<b>601 930</b>	<b>28</b>	<b>654 946</b>	<b>9</b>	<b>2 186 746</b>	<b>234</b>	<b>3 504 246</b>	<b>60</b>	<b>5 121 588</b>	<b>46</b>

Fuente: para 1980 y 1981, CCS (1982-1984); Para 1982 y 1983, Rivas (1984); Para 1986-1989, Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

Pero a pesar de las ventajas otorgadas a los comerciantes, el contrabando proveniente de la Isla no daba tregua. La Asociación Colombiana de Importadores de Cigarrillos reveló que, en 1980, el 80 % de los 41,3 millones de cajetillas de cigarrillos importadas anualmente desde San Andrés ingresaban ilegalmente al interior del país sin pagar la totalidad de los impuestos, pues tan solo cancelaban un 10 %, que era el tributo intendencial (“En cigarrillos” 1981). Eso representaba una sustancial evasión al fisco nacional.

La tabla 26 muestra que, hasta 1982, los recaudos por impuesto de salida superaban en mucho los recaudos por impuestos de entrada de mercancías. Pero a partir de esta fecha la situación de revierte, al punto de que, para 1988, el impuesto del 10 % casi duplica el impuesto del 15 %. Esta tendencia puede ser atribuida a la intensificación en el control al contrabando en el ingreso de mercancías al Archipiélago.

**Figura 37.** Número de establecimientos registrados en la Cámara de Comercio de San Andrés (1981-1989)



**Fuente:** Banco de la República. Citado en Malhev y Ramírez (2005, 126).

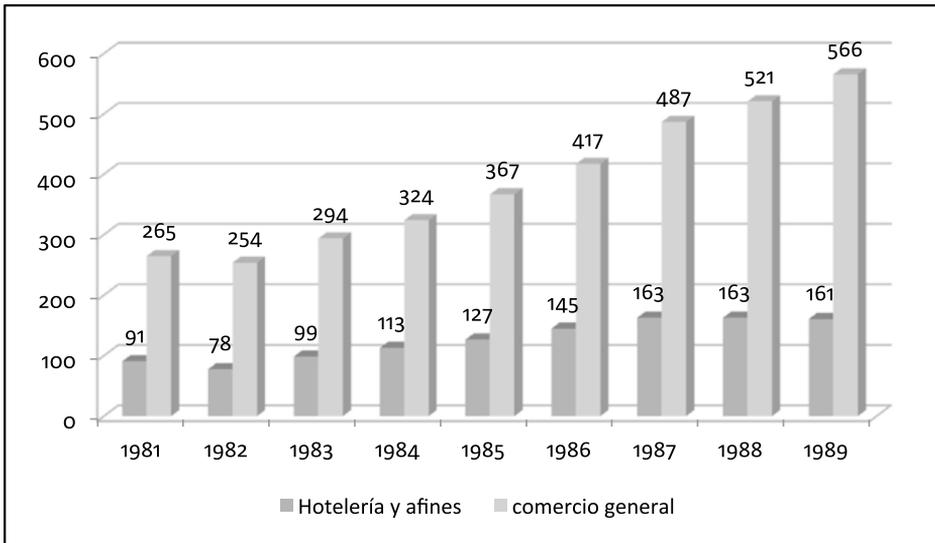
Este período también evidencia un auge en la constitución de establecimientos comerciales, pues estos pasaron de 510 a 1112 entre 1981 y 1989 —Es decir, en un lapso de nueve años pasaron a ser más del doble—. Entre 1986 y 1987, por su parte, se dio apertura a más de cien establecimientos comerciales.

**Tabla 27.** Número de establecimientos por actividad económica, 1981-1989

Tipo de establecimiento	Año								
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Hotelería y afines	91	78	99	113	127	145	163	163	161
Comercio general	265	254	294	324	367	417	487	521	566
Instituciones financieras	14	16	14	14	13	13	13	13	12
Transporte	18	15	18	21	19	20	20	22	25
Servicios públicos	1	2	2	3	3	3	3	3	3
Construcción	19	19	13	17	13	10	15	15	14
Otras actividades	102	99	115	143	146	176	202	241	331
Número total de establecimientos	510	483	555	635	688	784	903	978	1112

Fuente: Banco de la República. Citado en Malhevy y Ramírez (2005).

**Figura 38.** Número de establecimientos hoteleros y comerciales (1981-1989)



Fuente: Banco de la República. Citado en Malhevy y Ramírez (2005, 126).

Este período también puede ser considerado como el que mayores incrementos en establecimientos comerciales y hoteleros presenta. Mientras que en el período 1966-1972 había entre 30 y 68 nuevas firmas en la economía por año,

durante los ochenta se presentan entre 53 y 119. Entre 1986 y 1985 se abrieron 50 nuevos establecimientos comerciales y 18 hoteleros y para 1987 ya eran 70 y 18 respectivamente. Este hecho obligó a las autoridades a diseñar un plan para dosificar el crecimiento comercial de la Isla (Guerrero 1983, 30).

Esta gran inversión en hoteles y almacenes puede ser explicada por el ingreso de dineros de narcotráfico a la economía y por la creciente emigración de familias árabes que llegan a establecer sus negocios en la Isla. En medio del auge del tráfico de cocaína que experimentó Colombia en los ochenta, algunos narcotraficantes invirtieron sus dineros en hoteles y otros establecimientos. El libro *Los jinetes de la cocaína*, escrito por el periodista Fabio Castillo, relata:

Los hermanos Builes negociaron, en octubre de 1987, los hoteles más grandes de la Isla de San Andrés, El Gran Hotel, Mariú y Palace, imitando al narcotraficante Evaristo Porras, quien dos años atrás había hecho lo mismo con el Hotel Bahía Marina de San Andrés (Castillo 1987, cap. III).

Y en otro aparte explica:

La finca raíz ha sido uno de los medios codiciados casi siempre por los narcotraficantes, como objetivo inicial para el dinero lavado de los coqueros de todo el país. Muchos de ellos son propietarios de conocidas firmas inmobiliarias, que primero congelan los precios de los apartamentos, y luego empiezan a especular con ellos. El metro cuadrado de construcción, según la propia confesión de las Lonjas de Propiedad Raíz, supera en mucho el valor en ciudades como Miami, París y Roma. En Medellín, Bogotá y Cali se encuentran apartamentos cuyo valor supera los \$150 millones. Poseen también una gigantesca red de hoteles que nadie parece saber cómo les sirven en el narcotráfico o el lavado de dólares. Desde Europa, España principalmente, hasta San Andrés (Bahía Marina, El Gran Hotel, Mariú), Barranquilla (El Golf, Royal Lébolo), Medellín (Amaró), Cartago (Central) y Leticia (Colonial), entre muchos otros (Castillo 1987, cap.V).

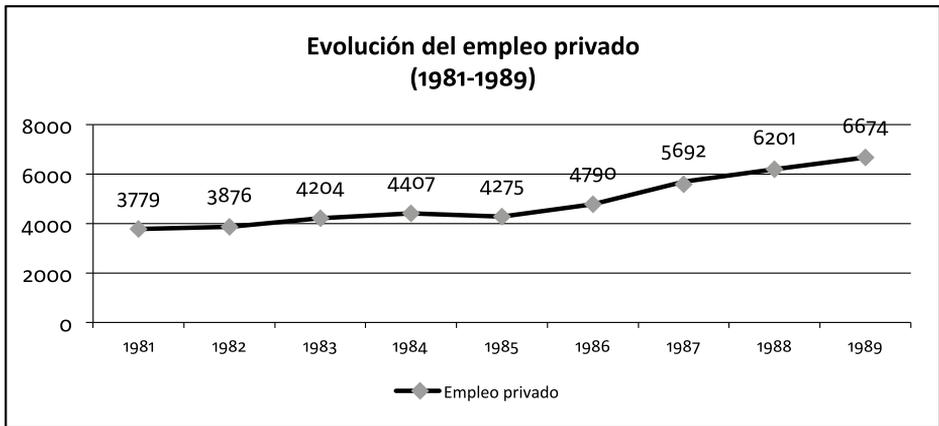
Según Lorain Vollmer (1997, 72), a mediados de los años ochenta comenzaron a llegar a San Andrés personas del departamento del Valle del Cauca a habitar por temporadas el Archipiélago. Algunas de ellas tenían relación con la inmensa red del narcotráfico que permeaba en esa época a Colombia entera. En el Archipiélago encontraron no solo un remanso natural con posibilidades de inversión en

finca raíz y hotelería, sino también una posición geográfica privilegiada en medio de las rutas de comercio mundial:

Los narcos hicieron una enorme inversión en el Archipiélago. Como la mayoría contaba con enormes capitales, ofrecieron buenos precios por la tierra y compraron grandes extensiones de terrenos para la construcción de casas de recreo, condominios vacacionales, edificios de apartamentos y lujosos hoteles frente al mar. Aunque no habitaron en forma permanente el Archipiélago, adquirieron muchas tierras, densificaron los asentamientos en las islas, trajeron consigo mucha mano de obra que se quedó y sobre todo trajeron mucho dinero, dinero que afectó profundamente la economía y la cultura de la comunidad isleña (Vollmer 1997, 75).

Es así como el dinero del narcotráfico, especialmente del Cartel de Cali, fue entrando en la economía de las Islas y encareciendo aún más el precio de la tierra, generando una segunda oleada de ventas. Según datos de la Oficina de Instrumentos Públicos de San Andrés, entre 1981 y 1982 las transacciones de compra-venta de propiedad raíz aumentaron en un 25 %, pasando de 314 a 393 transacciones. Entre esos dos años el monto total de las transacciones pasó de 102 a 209 millones de pesos. Es decir, mientras las transacciones aumentaron en un 25 %, los montos de las mismas se duplicaron, lo que puede evidenciar bien sea que las propiedades transadas durante este período eran de considerable magnitud o que los precios a los que se vendieron eran muy elevados.

**Figura 39. Evolución del empleo privado en San Andrés (1981-1989)**



**Tabla 28.** Empleos del sector privado por actividad económica en San Andrés (1981-1989)

Sector económico	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Hotelería y afines	1268	1247	1331	1417	1376	1580	1906	2050	2072
Comercio general	1029	1135	1195	1234	1374	1557	1934	2116	2351
Instituciones financieras	279	315	273	293	295	324	321	313	318
Construcción	290	217	296	258	63	31	88	118	57
Transporte	175	158	192	233	217	248	197	310	375
Otras actividades	913	962	1109	1205	1167	1298	1443	1604	1876
Totales	3779	3876	4204	4407	4275	4790	5692	6201	6674

Fuente: Banco de la República. Citado en Malhevy y Ramírez (2005, 128)

Respecto a la evolución del empleo privado, se puede decir que experimenta un sustancial incremento, pasando de 3779 puestos de trabajo en 1981 a cerca del doble, 6674, al final de decenio. Durante los primeros años de la década de los ochenta se experimenta un significativo auge en el sector de la construcción, pues desde 1980 fuertes capitales fueron invertidos en edificaciones. Este hecho se ve reflejado en la magnitud del empleo en este ramo entre 1981 y 1984.

A mediados de la década de los ochenta se presentan varios hechos a destacar en materia laboral: primero, el sector comercial pasa a convertirse en el mayor generador de empleo privado luego de que, a principios de la década, este título lo tuviera el sector hotelero —entre los dos sectores, en todo caso, concentran más del 60 % del empleo total de la economía—; segundo, se reduce sustancialmente la ocupación en el sector de la construcción —según Lorain Vollmer (1997), a partir de 1985 la construcción se da de forma menos acelerada, con viviendas para personas de altos ingresos y centros turísticos—, y tercero, se duplica el número de personas dedicadas al transporte. Esto último en congruencia con los datos de importaciones, pues durante este período se duplica la importación de vehículos.

Sin embargo, la administración intendencial se sigue consolidando como la principal empleadora, pues en 1981 empleaba a 1121 personas; en 1982, a 1441 y en 1983, a 1358 —aunque en dicho año disminuyó la nómina oficial, seguía siendo la principal generadora de empleo— (Rivas 1984). El total de empleados del sector público en la Isla (intendencia y entidades nacionales) para 1981 era de 2060 personas (CCS 1982-1984).

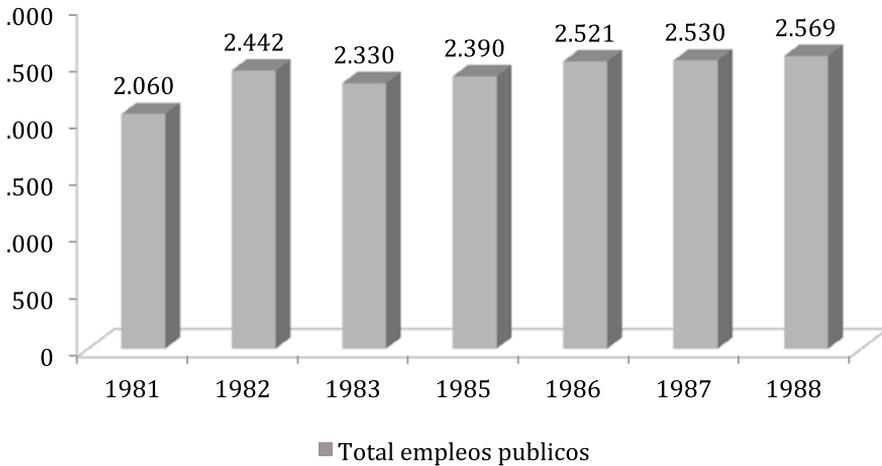
**Tabla 29.** Empleos en el sector público en San Andrés (1981-1988)

	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988
Instituciones afiliadas a Cajanal	832	892	863	1015	1048	1047	1066
Intendencia	1121	1441	1358	1251	1359	1364	1386
Empresas afiliadas a Caprecom*	107	109	109	124	114	119	117
Total empleos públicos	2060	2442	2330	2390	2521	2530	2569

**Fuente:** Banco de la República. Citado en Malhevy y Ramírez (2005). Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

\* Telecom, Inravisión, Adpostal.

**Figura 40.** Evolución del empleo público (1981-1988)

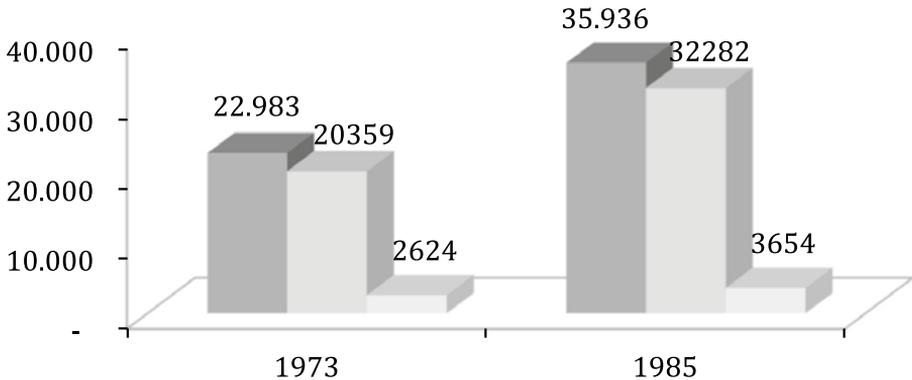


**Fuente:** Banco de la República. Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

En cuanto a la distribución del empleo, se puede decir que el 85 % de la burocracia estaba en manos de nativos; mientras que en el comercio el 88 % está en manos de inmigrantes y solo un 12 % en manos de isleños (*Revista Diners* 1984). Los sirio-libaneses son los mayores propietarios del comercio: controlan los establecimientos de electrodomésticos, alfombras y, en general, los de mercancía barata, lo mismo que gran parte del negocio de finca raíz. Los comerciantes

colombianos, en su gran mayoría antioqueños, controlan el comercio de lujo, el de rancho y licores y muchos restaurantes (Guerrero 1983, 32).

**Figura 41.** Crecimiento población Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1973-1985)



■ Total Archipiélago ■ San Andrés (26,98 Km2) ■ Providencia (22,1 Km2)

Fuente: Dane.

El crecimiento poblacional entre 1973 y 1985 es el más alto desde la apertura del puerto libre. En 1973, el Archipiélago contaba con 22 983 habitantes y en un período de tan solo doce años esta cifra se incrementó en un 56 %, hasta casi duplicar la población. Este descontrolado incremento ha sido explicado por varios factores. Primero, la significativa inmigración árabe durante este período. Segundo, el reforzamiento del contingente militar. Tercero, el *boom* de la construcción. Cuarto, los paquetes turísticos que facilitaron el desplazamiento de personas del territorio continental colombiano en busca de oportunidades laborales. Quinto, la inmigración de refugiados de Centroamérica, especialmente nicaragüenses que huían del conflicto en su país. Y sexto, las facilidades que, inspiradas por el interés político, se ofrecía a los inmigrantes para acceder a casas.

Según Malvehy y Ramírez (2005, 46) y Guerrero (1983, 32), se distinguen tres períodos de alta migración de personas de origen árabe a las Islas. La primera oleada, procedente de Barranquilla —lugar donde acostumbraban desembarcar cuando llegaban al país—, se dio durante los primeros años que precedieron a la

declaratoria de puerto libre y estuvo estimulada por las oportunidades comerciales que ofrecía la Isla; la segunda, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, procedente directamente de sus tierras natales, huyendo de la tensa situación que se vivía en el Medio Oriente, y la última, hacia 1981, cuando cerca de cuarenta familias de origen sirio-libanés llegaron a San Andrés provenientes de Maicao (Guajira) debido al colapso que sufrieron sus negocios en esta ciudad fronteriza ante la devaluación del Bolívar (Parsons 1985, 122).

Con la reactivación de la discusión entre Colombia y Nicaragua acerca de la soberanía sobre las Islas, se refuerza la presencia militar en estas en 1979 y durante toda la década de los ochenta. Esto incluyó el establecimiento de bases militares y el traslado de más de 500 infantes y policías, que, sumados a sus familias, representaron un considerable flujo migratorio.

Por otro lado, el *boom* de la construcción, que se aceleró durante la primera mitad de la década de los ochenta, atrajo a muchos obreros y albañiles de la costa Atlántica, en especial de Cartagena, quienes después de terminar sus contratos se quedaban a vivir en la Isla en condiciones muy difíciles, agudizando el problema de la tugurización. Los económicos paquetes turísticos que ofrecían las aerolíneas facilitaron la emigración de un gran número de vendedores ambulantes, que también hicieron parte de estos sectores deprimidos. Estos cinturones de miseria se presentaban principalmente en la zona céntrica, en medio de locales comerciales y hoteles.

Con la intensificación del conflicto en Centroamérica, muchos nicaragüenses que tenían familiares o conocidos en las Islas llegaron huyendo de la violencia en su país. Estos fueron recibidos como refugiados y a algunos se les tramitó el asilo político en otros países, pero muchos se quedaron. Y por último, según Álvaro Archbold (1997), la consolidación del clientelismo político también afectó el nivel de población en las Islas, pues con el propósito de obtener mayores votos y amparados en las acciones comunales, políticos profesionales financiaron la migración de una gran cantidad de población oriunda de la costa Atlántica, el Valle y Antioquia.

Como se puede observar, el crecimiento poblacional durante este período se debió principalmente a la inmigración descontrolada. Esto con el agravante de que la comunidad nativa se ve crecientemente reducida a una minoría, situación que se agrava en los ochenta, pues durante esta década también se observa la tendencia de emigración de los nativos en busca de mejores oportunidades económicas (Igac 1986, 89).

Según el Dane, los inmigrantes pasaron de representar el 42 % de la población total en 1973 al 46 % en 1985. Ahora bien, si se considera que dentro de la población total ya se registra un volumen importante de población nacida en la Isla, pero descendiente de una familia inmigrante, esta proporción aumenta aún más. Según un censo realizado por el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias (Dainco) en 1981, el 54 % de la población de San Andrés nació en esta ciudad, pero tan solo el 44,4 % es de origen raizal, el 10% restante corresponde a descendientes de inmigrantes (Intendencia Especial de San Andrés y Providencia 1989, 38). Lo que evidencia que para los ochenta, más de la mitad de la población total del Archipiélago estaba constituida por inmigrantes y descendientes de inmigrantes.

**Tabla 30.** Número de inmigrantes y participación en el total de la población de San Andrés (1973 y 1985)

Año	Población San Andrés	Inmigrantes	% inmigrantes dentro del total de población
1973	20 359	8540	42
1985	32 282	14 958	46

Fuente: Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

Según Loraine Vollmer (1997, 72), la enorme inmigración a las Islas no tuvo ningún control. Al contrario, tuvo todo el apoyo del Gobierno. Como al Estado colombiano le interesaba continuar su política de colombianización, por aquello de la soberanía nacional en un punto importante de la geopolítica internacional, le facilitó a esta nueva población el acceso a vivienda y educación, promoviendo la integración isleña a la nación. Pero, pese a haber sido diagnosticado como un problema desde el informe de Álvaro López Toro, en 1963, tan solo a mediados de los ochenta —ante la intensificación de los problemas sociales, económicos y ambientales que generaba el desmedido crecimiento demográfico— se retoma el tema de idear un estatuto especial para regular la inmigración al Archipiélago. Dicho esfuerzo redundó en la promulgación del Decreto 971 de 1986, que crea la Junta de Inmigraciones y Asentamientos Humanos, como un primer intento de regularla.

A esta difícil situación de inmigración descontrolada se sumó el cada vez más alto costo de vida en las Islas. Aunque desde 1972, mediante la Ley 1.<sup>a</sup>, se delega en el intendente el control de los precios, los alimentos son por lo menos dos veces o más superiores a los de cualquier otra región del país, y de un año a otro se presentan incrementos que en su mayoría superan el 18 % (Rivas 1984, 11). Por ejemplo, entre 1982 y 1983, elementos de primera necesidad como el arroz, la harina, la papa y los huevos, presentaron incrementos del 22,4 %, 37,5 %, 45,5 % y 43,6 % respectivamente. Con incrementos de esta magnitud, el poder adquisitivo del salario se reduce rápidamente, más cuando para estos mismos años el incremento del salario promedio en el sector privado oscila entre 8,9 %, para los transportadores, y 38 %, para empleados del sector financiero; mientras que para el sector oficial es del 33 %, muy por debajo del incremento en la mayoría de los alimentos.

Por otro lado, durante este período se consolidó el uso de la Isla como lugar de tránsito de drogas y se extendió el tráfico ilegal a las armas. Aunque disminuyeron en número las incautaciones de droga, la magnitud de los pocos decomisos evidenció las grandes cantidades de droga que eran transportadas a través de la isla hacia Centroamérica y las redes de traficantes que se constituyeron en el marco de este negocio ilegal. Favorecieron la intensificación del tráfico, no solo de narcóticos sino ahora también de armas, los pocos controles que se aplicaban en el aeropuerto, los cuales se limitaban a verificar las facturas de compra y la liquidación del impuesto correspondiente, además de que la mayoría de los vuelos desde San Andrés hacia el interior del país eran realizados en horas de la noche: para ese entonces el aeropuerto Sesquicentenario carecía de iluminación adecuada en la plataforma, lo que hacía que la carga se introdujera en completa oscuridad y con la complicidad de los encargados de llenar las bodegas de los aviones.

Es así como, camuflados entre mercancías, fueron hallados varios cargamentos de armas que iban dirigidos al territorio continental colombiano. Según denuncias de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles en 1982, muchas más fueron introducidas al país ocultas entre la carga de los aviones. La intensificación del conflicto armado en Colombia durante los años ochenta hacía muy rentable este negocio.

**Tabla 31.** Incautaciones de droga en el Archipiélago de San Andrés y Providencia (1981-1989)

Fecha	Tipo de narcótico	Cantidad incautada	Circunstancias del decomiso
16 de marzo de 1981	Cocaína	5 lb	En el aeropuerto de San Andrés, en una maleta que venía en un vuelo del interior del país.
10 de abril de 1981	Marihuana	6000 bultos	En inmediaciones del cayo Serrana fueron capturadas, por unidades de la Armada Nacional, dos embarcaciones extranjeras, una de las cuales es de bandera norteamericana. Se trata de dos naves pesqueras que quedaron a órdenes del Comando de la Fuerza de Tarea II, en el apostadero naval de San Andrés. El jefe de la guarnición naval indicó que era la primera vez que en el Archipiélago se hacía el decomiso de un cargamento de tan altas proporciones, con un valor aproximado de US\$ 130 millones en el mercado negro de Norteamérica.
2 de diciembre de 1981	Marihuana	400 pacas	El comandante de la Fuerza de Tarea II, de San Andrés, informó que el barco ARC Rodrigo de Bastidas capturó el yate de bandera americana Mis Tres Hijos con cuatrocientas pacas de marihuana a bordo.
29 de marzo de 1983	Marihuana	30 lb	En poder de un trabajador de la nave Ciudad de Zipaquirá, que llegó a San Andrés procedente de Cartagena.
8 de julio de 1985	Cocaína	3 kg	Con la captura de un salvadoreño en un hotel capitalino se descubrió una nueva red de traficantes de cocaína que operaba en Centroamérica. El detenido se identificó como Jorge Urbano Mejía, sobre su nacionalidad las autoridades dijeron que, aunque usa documentos salvadoreños, se sospecha que sea colombiano. Llevaba una valija en cuyo forro estaba escondida la droga. Los investigadores del organismo de investigación judicial, dijeron que la cocaína está transitando por una nueva ruta que se origina en Colombia, partiendo desde San Andrés hacia Honduras, El Salvador y, finalmente, Costa Rica.

Fuente: recopilación de periódicos de 1981 a 1989.

Durante esta época, San Andrés se había convertido también en el refugio de narcotraficantes y delincuentes que eran buscados por las autoridades en el interior del país. Es así como, en enero de 1987 y mientras se hospedaba en el hotel Bahía Marina —de su propiedad—, fue detenido en la Isla Evaristo Porras Ardila, conocido como “el Don Juan de la coca”. En ese entonces era requerido por el gobierno de Perú y estaba acusado del asesinato, en 1984, del ministro

de Justicia de Colombia, Rodrigo Lara Bonilla. Considerado en los ochenta, por la DEA, como uno de los hombres más ricos del país, después de Pablo Escobar, Evaristo Porras poseía dos hoteles en San Andrés, el Bahía Marina y el Cove. En mayo de 1987, las autoridades de San Andrés arrestaron también al extraditable Carlos Julio Gómez Gutiérrez.

Otros delitos que se presentaron durante la década de los ochenta fueron el secuestro (Hernández 1983), el atraco, el robo de joyas y la corrupción de menores.

En términos generales, el análisis de las cifras mostradas en este aparte evidencia un período de gran prosperidad económica, aunque también de gran repercusión sobre los recursos naturales. Esta situación fue estimulada principalmente por el incremento en el comercio y el auge del narcotráfico.

### **Papel del Estado nacional**

La década de los ochenta está caracterizada por el interés que despertó el Archipiélago a nivel nacional e internacional, pues pasó a ocupar un importante lugar en los diarios nacionales y sus dificultades fueron analizadas y publicadas gracias a la reactivación de la disputa entre Colombia y Nicaragua sobre su posesión.

En diciembre de 1979, el Gobierno de Reconstrucción Nacional y la Dirección Nacional del Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua suscriben la Ley de plataforma continental y mar adyacente, que reclamaba ante la comunidad internacional los derechos de soberanía que tendría ese país centroamericano sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia —incluyendo los cayos de Serrana, Roncador y Quitasueño—, y declaran la nulidad del tratado Esguerra-Bárceñas, firmado entre ambos países en 1928 y que determina la soberanía colombiana sobre las Islas.

Las razones que respaldaban tal petición se explicaban en dos argumentos. Primero, porque las islas colombianas se encuentran dentro de las 200 millas de longitud de plataforma continental de Nicaragua, sobre las que esta tiene derecho de acuerdo a las normas internacionales. Segundo, porque cuando se firmó el tratado Nicaragua se encontraba ocupada por tropas extranjeras; por consiguiente, en la firma del tratado uno de los Estados no actuó libre y soberanamente, sino presionado por la ocupación y reflejando la voluntad de Estados Unidos. Así, por lo tanto, el tratado Esguerra-Bárceñas sería nulo (“Nicaragua reclama” 1979).

Pero, al parecer, la controversia tenía su origen, primero, en la posibilidad de que en la zona donde se encuentran los cayos existiera riqueza petrolera, y segundo,

en la intención de sabotear la ratificación del tratado Vásquez-Saccio, suscrito con Estado Unidos en 1972 y que determina la soberanía colombiana sobre las islas Roncador y Quitasueño. En el mes de diciembre de 1980, dicho tratado iba a ser sometido a votación en el parlamento de Estados Unidos y el Estado centroamericano, respaldado por Cuba, buscaba que la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense aplazara nuevamente su aprobación, ante la existencia de un conflicto entre países amigos. Sin embargo, y pese a la objeción de Nicaragua, en agosto de 1981 Estados Unidos ratifica el tratado Vásquez-Saccio.

### Titulares de primera plana sobre el pretendido reclamo sandinista sobre el Archipiélago en diciembre de 1979.



**Fuente:** Bush H., Harold. San Andrés y Providencia. Nacionalismo y Separatismo. Años 60 y 70. Revista credencial Historia. Edición 36. Diciembre de 1992.

En un documento de 126 páginas llamado *Libro Blanco de la República de Colombia*, el canciller colombiano Diego Uribe Vargas desbarata los argumentos que expuso Nicaragua en otro documento similar, llamado también *Libro Blanco* y enviado al Gobierno colombiano el 4 de febrero de 1980. El Gobierno colombiano basaba su defensa en el tratado firmado en Managua el 24 de marzo de 1928, aprobado en Colombia por la Ley 93 de 1928 y en Nicaragua el 6 de marzo de 1930. En este tratado, Colombia reconoce la soberanía de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos y, a su vez, Nicaragua reconoce a Colombia como soberana en las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todos los demás accidentes geográficos del Archipiélago de San Andrés (Martínez 1980c).

Para contrarrestar esta petición, en diciembre de 1979, el Gobierno nacional instala un comando naval en San Andrés para que ejerza labores de patrullaje y

control en las islas, cayos y zonas marítimas del Caribe occidental. La dotación que se le otorgó a la nueva base militar, llamada Fuerza de Tarea I I, fueron cuatro aviones cazabombarderos T-37, tres barcos, un submarino, 500 infantes de marina y numerosas fuerzas de Policía (“Advertencia a Nicaragua” 1979). Adicionalmente, se expulsó a varios nicaragüenses de las Islas —que fueron trasladados a Cúcuta, donde se les permitió circular por todo el país a excepción de San Andrés— y se retiró al embajador de Colombia en Nicaragua.

Aunque los funcionarios nacionales desestimaban las pretensiones de Nicaragua, se intensificaron las acciones militares en la zona. En enero de 1980, los periódicos nacionales explicaban:

Nunca antes se había visto tanto despliegue militar en la isla: cuatro aviones T-37 cargados con cohetes y ametralladoras; los buques de la armada nacional Sebastián de Belalcázar, Pedro de Heredia, Ciudad Quindío; los submarinos Pijao y Tayrona, constituyen el parque bélico recientemente destacado en la isla. Unos 500 infantes de la Marina conforman el pie de fuerza disponible (Martínez 1980a, 2A).

Aprovechando la coyuntura que concentraba la atención estatal en las Islas, los nativos organizan marchas de respaldo al Gobierno colombiano y rechazo a las pretensiones nicaragüenses y aprovechan para solicitar la solución de sus principales problemas sociales y económicos:

En San Andrés están felices de que Nicaragua haya vuelto a poner el dedo en la llaga, o mejor el dedo en los cayos. Nunca antes se habían visto tan atendidos por el gobierno central ni visitados por tantos funcionarios ni periodistas.

San Andrés no es de Nicaragua ni de Estados Unidos, ni de Jamaica. San Andrés es de los comerciantes del interior colombiano que han cambiado las palmeras por locales comerciales, donde se mueven millones de pesos que pasan tangentes a la isla. Los isleños piden que Colombia les demuestre su soberanía desapareciendo las basuras de la isla o construyendo un verdadero alcantarillado (Martínez 1980b, 4B).

Pero los problemas sociales persisten en la isla y se hacen públicos ante la nueva coyuntura. En 1980, 27 años después de la declaratoria de puerto libre, persiste el problema de recolección y disposición de basuras, continúan los racionamientos de luz, la mayoría de los barrios solo reciben el servicio de agua una o dos horas al día, aún no hay alcantarillado y en los diarios nacionales circulan

denuncias de que en San Andrés se han politizado la salud pública y la administración de la Isla (“Hay racionamiento” 1980).

A esto se suma que el servicio de luz es el más caro del país. Entre enero de 1979 y mayo de 1980, los servicios de energía eléctrica se habían incrementado en un 50 %. El último reajuste, realizado en mayo y basado en la Resolución 007 de marzo de 1980 —emanada de la Junta Nacional de Tarifas—, incrementó la tarifa en un 33 %, lo que convirtió a San Andrés en el lugar con más altos costos de energía eléctrica del país<sup>93</sup>. Y mientras el alto costo de la vida superaba considerablemente el de Colombia continental, la delincuencia había aumentado y el salario mínimo en las Islas permanecía igual al establecido para el resto del país (“En San Andrés isleños piden participación” 1980).

Si bien se anunciaron alternativas de solución a los problemas planteados y se hicieron numerosos estudios y diagnósticos de los principales problemas de las Islas, estos no se tradujeron en respuestas concretas, por lo menos durante los tres primeros años de este período (1980-1983).

En julio de 1980, Nicaragua pospone el reclamo sobre San Andrés, y en agosto del mismo año el embajador de Colombia en Nicaragua regresa a Managua. Pero las discusiones se restablecen, en lo que fue interpretado por Nicaragua como una provocación, pues en septiembre de 1980 el presidente Julio Cesar Turbay Ayala instala su Gobierno en el Archipiélago durante tres días (“Por viaje de Turbay” 1980). Medios oficiales indican que la presencia del Gobierno obedecía a un plan trazado con anterioridad.

Durante la visita, el avión presidencial sobrevoló la zona en disputa —que incluye los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana—. El presidente, además de dar apertura al nuevo servicio de marcación telefónica internacional —en el que se invirtieron más de 165 millones de pesos—, inauguró en la isla de Providencia un “monumento a la Nacionalidad” y adelantó un consejo de ministros. Dio apertura, además, a una dependencia del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en Providencia, con el propósito de adelantar acciones encaminadas a controlar las emigraciones e inmigraciones de extranjeros y liderar una campaña para fortalecer la soberanía nacional.

Es así como el Estado se concentró en adelantar acciones de ratificación de soberanía. Al reforzamiento de la presencia militar en el Archipiélago, se sumó su

---

93 “Según el gerente de la Empresa de Energía estos altos costos se deben a que la generación de energía en San Andrés se realiza totalmente por Diesel y a que los combustibles han tenido aumento considerable en el país” (Hernández 1980, 5B).

accionar en tres frentes de acción: primero, la realización de numerosos eventos a nivel nacional e internacional en San Andrés, con la presencia del presidente o, en su defecto, de altos funcionarios estatales; segundo, la mejora en las comunicaciones y el servicio de televisión nacional ofrecido en la Isla, como una estrategia nacional de integración de lugares fronterizos, y tercero, la suscripción de tratados con los demás países centroamericanos con los que se tenían diferencias, bajo el argumento de que el reconocimiento de la otra nación a la soberanía colombiana le restaba aún más peso a la reclamación nicaragüense.

En 1980 se realiza en San Andrés la Primera Reunión Andina sobre Telecomunicaciones Domésticas Vía Satélite y la Federación de Industriales del Arroz (Induarroz) celebra su reunión ordinaria allí. En 1982, San Andrés es sede de la Cumbre de Cancilleres Centroamericanos, el Primer Encuentro de la Asociación Nacional de Hoteleros (Anato), la VII Maratón Internacional del Caribe y el Torneo de regata ARC Gloria en la clase sunfish o caribe. En 1983 se realizan allí la cumbre de ministros de Economía de veintiún países del Caribe y Centroamérica, la XVII Convención Consular, donde estuvieron presentes más de cuarenta países, y un encuentro internacional de cancerología en San Andrés. Inclusive, en la Isla se realizaron eventos que poco tenían que ver con la idiosincrasia local.

Pese a que los deportes tradicionales en las Islas eran el beisbol y el baloncesto, en 1980 se realizó el IV Campeonato de Fútbol de los Territorios Nacionales en San Andrés, cuya ceremonia de instalación fue liderada por el presidente de la República, en un hecho sin precedentes, pues era la primera vez en la corta historia del fútbol de los territorios nacionales que un mandatario del país se hacía presente en esta justa. En noviembre de 1980, además del tradicional Reinado Internacional del Coco, se llevó a cabo el Segundo Encuentro Nacional de Acordeones y de la Canción Inédita, siendo que la música típica de las Islas era el *reggae*. Todos estos eran actos de reafirmación de la soberanía y el dominio colombianos sobre las Islas.

Respecto a las comunicaciones y el servicio de televisión, en 1980 se integraron los territorios insulares con el continente mediante la dotación de canales telefónicos. En enero de 1981 quedaron comunicados los cayos de Roncador, Serrana, Serranilla, Bolívar y Alburquerque con las islas de San Andrés y Providencia. Se extendió la red telefónica de Providencia y se mejoraron los servicios de telefonía ofrecidos en San Andrés. En 1982 se extendió nuevamente la red de larga distancia vía satélite en el enlace San Andrés-Bogotá y en Providencia se amplió la dotación de servicios telefónicos locales y de larga distancia. Es así como, a finales

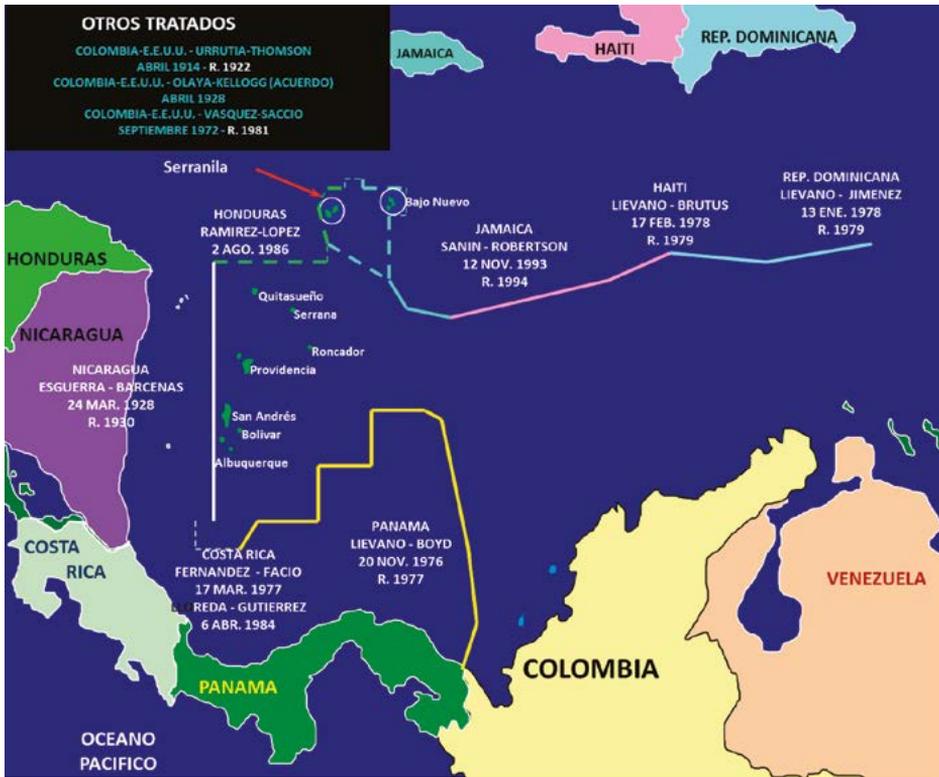
de 1982, estaban conectadas a plenitud las islas de San Andrés y Providencia entre sí y a su vez estas con el resto del país y del mundo, mediante óptimos servicios de teléfono, télex, radiodifusión, televisión, telegrafía y transmisión de datos (“En San Andrés, obras por \$ 222 millones” 1981).

En cuanto a la televisión, a inicios de 1982 se dio apertura al servicio permanente de esta en las intendencias de San Andrés y Leticia, y en septiembre se ampliaron a dos los canales ofrecidos. A finales de 1984, en Leticia y San Andrés ya se recibía señal en directo desde Bogotá al mediodía. Y en 1985 se contaba con programación educativa y cultural producida en inglés y español para San Andrés. Un artículo publicado por Germán Santamaría en el periódico *El Tiempo*, en el que compara las ciudades fronterizas de Leticia, en el Amazonas, y San Andrés, en el Caribe, indica que ambas comparten los mismos problemas de alto costo de vida, el avión como único medio de transporte que en una hora y media lleva a una persona hasta la capital y servicios de energía eléctrica y provisión de agua potable deficientes. Según el autor:

Tanto en Leticia como en San Andrés el avión es el único medio de transporte que en hora y media lleva una persona hasta la capital, por lo que el rugir de cada avión desgarrar nostalgias en sus habitantes. San Andrés y Leticia están unidos por la oscuridad y padecen una larga y agobiadora sed. Ambas ciudades padecen un racionamiento de hasta un cuarenta y sesenta por ciento, San Andrés se abastece de los pozos que cada día están más secos y en ambas ciudades no hay alcantarillado. Para hacer justicia lo único que allí funciona son dos cosas las comunicaciones a través de Telecom y la televisión. Ambas son zonas donde los países vecinos presionan con avaricia. Y lo único que ellos quieren es anexarse de verdad a Colombia (Santamaría 1981, 1B).

Según un informe del Congreso de la República de Colombia, presentado en 2004 a la Comisión Primera del Senado y titulado “Zonas de frontera en Colombia: régimen, situación actual y legislación extranjera” (Congreso de la República 2004), desde los años setenta y hasta 1983 los asuntos fronterizos se trataron de manera tangencial. Se basaron principalmente en la instalación de plantas telefónicas en los territorios nacionales y conexión de la señal de televisión. Es solo en 1983, con la promulgación de la Ley 10 y el Decreto 3448, que se establece un estatuto especial para las zonas fronterizas. Por tanto, la actitud del Estado de otorgar mayor prioridad a la televisión y la comunicación en regiones fronterizas obedece a una política estatal que venía desde los años setenta.

**Figura 42.** Tratados de delimitación marítima de Colombia



**Fuente:** Tomado de civilización 9, grupo editorial norma, pagina 8. Consultado en <http://latierrayelhombr.wordpress.com/2012/05/26/posicion-astronomica-y-geografica-de-colombia/tratados-de-fronteras-maritimas-colombia-2/> el 09/04/2014.

Por último, considérese la suscripción de tratados internacionales con los países vecinos, especialmente en la zona del Caribe. En 1982, la tensión en las islas colombianas aumentó a raíz de la ocupación que hiciera Argentina de las islas Malvinas, que Inglaterra reclamaba como suyas por poseerlas desde 1833. Incluso se habló de una invasión nicaragüense a San Andrés. Este sentimiento estuvo reforzado por la ocurrencia de inexplicables explosiones en Providencia. Estos hechos generaron el reforzamiento de la presencia militar en la región insular. Pero, en 1983, la pretensión de Nicaragua sobre San Andrés pasó a un segundo plano. Con lo que los diarios anunciaban:

Cada vez que en San Andrés se presenta una emergencia, la Colombia continental vuelve sus ojos hacia ese pedazo de patria casi perdido en el mar Caribe y promete que ahora sí se pondrá atención y se solucionarían sus problemas, pero cuando la emergencia pasa todo queda en palabras (Castro 1982, 5A).

En enero de 1984, un mapa oficial de Nicaragua distribuido por el instituto nacional de turismo de este país, mostraba a las islas de San Andrés y Providencia, así como a los cayos y bancos del Archipiélago, como parte del territorio nicaragüense. Esto generó protestas de parte del Gobierno colombiano, y en diciembre del mismo año Nicaragua retira de circulación dicho mapa.

Ese mismo año, Honduras reclama soberanía sobre Serranilla. Es así como Colombia, en el marco del Grupo Contadora<sup>94</sup>, adelanta una campaña de delimitación de fronteras marítimas con los países de Centroamérica. Proceso que inicia con Costa Rica, el 6 abril de 1984, mediante la suscripción del tratado Lloreda-Gutiérrez.

En 1986, el Gobierno nacional sancionó la Ley 34 que permitía a buques jamaíquinos pescar en aguas territoriales colombianas. El acuerdo, que entró en vigor el 22 de agosto de 1986, determinaba que las naves jamaíquinas solo podrían capturar nueve especies de peces hasta por 160 toneladas máximo en aguas de Cayo Nuevo y Cayo Bajo, y 430 en las aguas de Serranilla.

El 2 de agosto del mismo año se suscribe el tratado Ramírez-López, mediante el cual los presidentes de Colombia, Belisario Betancur, y Honduras, José Azcona Hoyos, reconocen la soberanía colombiana sobre Serranilla (Rodríguez 1986). Este tratado tuvo varias oposiciones a nivel nacional, pues determinaba el beneficio compartido con Honduras de posibles hallazgos de hidrocarburos y gas en el subsuelo de la zona en disputa, pero no establecía en qué proporción serían distribuidos tales beneficios. A nivel local, se argumentó que era desventajoso para los pescadores del Archipiélago, pues se cedían cerca de 35 000 km<sup>2</sup> de territorio, una gran riqueza ictiológica y la frontera con Islas Caimán.

Sin embargo, para Colombia la firma de estos acuerdos, en particular con Jamaica y Honduras, era importante por cinco razones: primero, consolidaba la jurisdicción marítima del Archipiélago de San Andrés por el norte; segundo,

---

94 El Grupo Contadora fue una instancia multilateral establecida en enero de 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, con el objetivo de promover conjuntamente la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región.

reconocía la soberanía colombiana sobre Serranilla; tercero, consolida la posición jurídica y política de Colombia sobre el Caribe y la consecuente proyección marítima del país; cuarto, representa el fin de un largo litigio con Honduras y Jamaica, que habían reclamado los cayos, y por último, otorgaba mayor contundencia a los argumentos esgrimidos por Colombia en la discusión que enfrentaba con Nicaragua sobre la soberanía del Archipiélago, puesto que el reconocimiento de la soberanía colombiana por parte de otra nación le resta aún más peso a la reclamación nicaragüense (Pombo 1986). Es por esto que, para la firma de estos tratados, además de que no se consultó con la comunidad de las Islas, principal involucrada y afectada por sus implicaciones, se hizo caso omiso a los opositores (Pardo y Tokatlian 1989).

### **Moneda de Diez pesos con el mapa de San Andrés y Providencia**



**Fuente:** [http://www.absoluti-ind.com/ImagenNumis/CO10P1982\\_G.jpg](http://www.absoluti-ind.com/ImagenNumis/CO10P1982_G.jpg) Consultado el 10/04/2014

Esta estrategia conciliatoria con países centroamericanos se reforzó, durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), con la emisión de una moneda de diez pesos que tenía en su diseño, por el anverso, al general Córdoba y, por el reverso, el mapa de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. A través de estas monedas se intentaba mostrar que el Archipiélago y sus islotes son Colombia y están al alcance de las manos de todos los colombianos. Con esto se terminó de debilitar la pretensión de Nicaragua, se fortaleció la soberanía colombiana sobre el territorio insular y el tema fronterizo pasó a un segundo plano, pues el país enfrentaba serios problemas de proliferación de grupos armados ilegales.

Sin embargo, la coyuntura de confrontaciones con Nicaragua pudo ser aprovechada para que, a mediados de los ochenta, el Gobierno nacional iniciara un proceso de desarrollo legislativo, tendiente a subsanar los errores cometidos en la Isla a raíz de la declaratoria de puerto libre (Archbold 1997).

Así, se promulgó la Ley 22 de 1985, que modifica el régimen administrativo, contractual y fiscal de las intendencias y comisarías del país para otorgarle más autonomía a estos entes territoriales. En efecto, tal ley eleva las funciones de los concejos intendenciales a las mismas de las asambleas departamentales, ratifica la condición de intendencia especial del Archipiélago (art. 2) y otorga facultades extraordinarias al presidente de la República, por el término de doce meses contados a partir de la vigencia de dicha ley, para dictar normas sobre regulación y control de inmigraciones y asentamientos humanos en el territorio de la intendencia de San Andrés y Providencia, y sobre la protección y conservación del patrimonio cultural de la población nativa de intendencias y comisarías (art. 13). En desarrollo de esta ley, se promulgaron los decretos que a continuación se describen.

Respecto al régimen administrativo de intendencias y comisarías, se suscribió el Decreto 467 de 1986, que determina que la administración de estos entes territoriales estará a cargo del Gobierno nacional, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, el Concejo Intendencial y los intendentes y comisarios (art. 1) y define las funciones de cada uno de ellos respecto a estos entes administrativos. El Decreto 468 de 1986 determina los requerimientos para que las intendencias y comisarías celebren acuerdos contractuales. Con estas normas se intenta distribuir el control sobre las actuaciones de los intendentes, y en particular sobre las del intendente especial de San Andrés, que por medio de la Ley 1.<sup>a</sup> estaba revestido de amplias facultades sobre la administración Intendencial. En adelante, las actuaciones del intendente estarán restringidas a la supervisión de los demás estamentos que lo acompañan en la administración del territorio.

El Decreto 470 de 1986, o Régimen Especial de Fomento Económico para las Intendencias y Comisarías, establece que el Gobierno nacional, Dainco y la Intendencia podrán asociarse mediante aportes de capital, en dinero o especie, a la constitución o el fortalecimiento de empresas cuyo objeto social sea el desarrollo de la industria turística. Se establecen, además, intereses y plazos de pago especiales para los créditos de fomento a algunos sectores económicos y

se declara al Archipiélago como zona de desarrollo turístico especial, que tendrá como base el marco cultural de la población nativa para el turismo receptivo (art. 19).

Tal decreto, además, establece incentivos para la construcción, remodelación o ensanche de establecimientos hoteleros y faculta a la CNT para que, mediante créditos con intereses preferenciales y plazos máximos excepcionales, financie proyectos de adecuación y dotación de viviendas que se destinen al turismo en Providencia. Por su parte, la CNT, en cooperación con el Sena capacitará a la población de Providencia para prestar un adecuado servicio de atención al turista. Por último, como incentivo a actividades agroforestales, agropecuarias, pesqueras, turísticas y forestales se establece una exención por diez años de los impuestos de renta y complementarios, de patrimonio y ganancias ocasionales para las empresas de tales sectores, siempre que sus instalaciones físicas se ubiquen en el territorio intendencial (art. 24).

Es así como se crea una estructura legal que no solo estimula el desarrollo turístico, sino que, además, incluye a Providencia y trata de que en esta isla no ocurra lo mismo que en San Andrés, donde el empresario turístico isleño fue desplazado por el inmigrante, debido a la falta de apoyo económico y capacitación de aquel. Y lo más importante para el desarrollo del turismo en la región insular: se da especial prioridad al patrimonio cultural de las Islas. Es así como se empieza a configurar un contexto legal que favorece un desarrollo turístico que dista del netamente comercial.

Por otra parte, el Decreto 471 de 1986, por el cual se dictan normas sobre regulación y control de inmigraciones y asentamientos humanos en el territorio, crea la Junta de Inmigraciones y Asentamientos Humanos como órgano consultivo del Gobierno nacional adscrito a Dainco. A esta junta se le asignaron como funciones recomendar las políticas sobre desplazamiento de mano de obra hacia San Andrés y Providencia y su asentamiento allí, y sobre capacitación y adiestramiento laboral de la comunidad isleña; recomendar a las autoridades competentes la adopción de políticas, y los mecanismos para desarrollarlas, en materia de conservación, uso y aprovechamiento racional del suelo, el mar, los manglares, el aire y demás recursos naturales en el territorio de la intendencia, y, por último, servir de órgano de consulta de las autoridades competentes de los gobiernos nacional e intendencial para la expedición de normas relacionadas con asuntos migratorios (art. 3).

También se determinó que las empresas establecidas o que se establezcan en la intendencia deberán vincular laboralmente en igualdad de condiciones a los nacionales continentales y a los nacionales oriundos de las islas (art. 4). Por razones de soberanía y con el objeto de preservar la integridad cultural y étnica de los isleños, la inmigración y la creación de asentamientos humanos en el territorio de la Intendencia solamente podrán llevarse a cabo con estricta sujeción a las normas sobre regulación y control consagradas en el decreto en cuestión (art. 5). Así mismo, se considera el territorio de San Andrés y Providencia como zona de seguridad fronteriza para todos los efectos legales, y se establece que la adquisición de inmuebles ubicados en la zona de seguridad fronteriza por parte de extranjeros deberá someterse al previo permiso del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante solicitud formulada por conducto del intendente especial. Es así como se intenta disminuir y corregir en parte la situación de desventaja y exclusión laboral a la que se han venido enfrentando los isleños y controlar la inmigración masiva de manos de obra.

Por su parte, el Decreto 473 de 1986, establece el régimen para la conservación y protección del patrimonio cultural de la población. El art. 3 establece la inclusión de la historia, la geografía y la cultura regionales en los programas curriculares en los grados y niveles que considere oportunos el Ministerio de Educación previa recomendación de los consejos asesores de cultura y educación. Adicionalmente, encarga al Ministerio de Educación Nacional efectuar las gestiones pertinentes para que el personal docente en la educación pública de las Islas sea bilingüe, y al gobierno intendencial, asistir con intérprete en inglés a las personas que no dominen el español y que deban adelantar procesos administrativos, judiciales y policivos.

Como parte del ejercicio de la soberanía, el decreto en cuestión dispone traducir al inglés la Constitución Nacional y toda la normatividad vigente pertinente a las Islas. Con estas disposiciones se reconoce y se valora la identidad cultural del isleño y se adelantan gestiones para la preservación de esta entre las nuevas generaciones.

Por último, y con el fin de agilizar la titulación de baldíos y corregir los errores cometidos en los juicios de pertenencia en que muchos isleños perdieron sus tierras, la Ley 58 de 1988 expide normas y establece procedimientos especiales para la titulación de inmuebles en el Archipiélago. Esta norma tenía una vigencia de cinco años a partir de la promulgación de la ley. Entre las principales disposiciones está la eliminación del requisito de presentar certificado del registrador de Instrumentos Públicos para adelantar el juicio de pertenencia sobre la propiedad.

Esto favorecía particularmente a muchos nativos que aunque poseían tierras legadas de sus padres, no tenían las respectivas escrituras.

Para subsanar los perjuicios ocasionados a isleños que perdieron sus propiedades mediante la suscripción de contratos fraudulentos con inmigrantes nacionales o extranjeros, esta ley establece que se podrá demandar la nulidad de estos contratos, aun estando prescrita la acción. Determina también la figura del *abogado de los pobres*, para las personas que carecen de recursos económicos para adelantar los respectivos juicios de pertenencia.

## **El gobierno local**

El accionar del gobierno local durante los ochenta puede dividirse en dos fases: la primera, de 1980 a 1983, representa el período en el cual se hacen públicos los graves problemas de provisión de servicios públicos y burocratización que enfrenta el gobierno local, y la segunda, a partir de 1983, fecha en la cual se despierta el interés internacional en la Isla y, mediante cooperación internacional, se da solución definitiva a los problemas de servicios públicos.

Durante los primeros cuatro años de la década de los ochenta, con la creciente atención que cobró el Archipiélago ante los medios de comunicación nacionales por los reclamos de Nicaragua sobre este, se empezaron a hacer públicas las dificultades que enfrentaba San Andrés en materia de desarrollo. Entre los principales problemas que se destacaban estaban la deficiente e insuficiente provisión de servicios públicos y la creciente burocratización del Estado.

Pese a los esfuerzos por mejorar la prestación de servicios públicos, durante los primeros tres años de la década de los ochenta los problemas persistían. Los desperdicios generados eran depositados en un paraje ubicado al costado occidental de la Isla, entre la carretera circunvalar y el mar. Se estima que entre 1963 y 1984 fueron arrojadas al mar un promedio anual de 10 000 toneladas (t) de basuras, lo que equivale aproximadamente a un total de 220 000 t (Archbold 1997, 35). Las aguas negras de los hoteles se botaban al mar en la misma playa donde se bañaba la mayoría de los turistas. Los nueve pozos de aguas subterráneas que surtían a la Isla apenas cubrían el 40 % de las necesidades de la población. Además, continuaban los racionamientos de energía, debido a la incapacidad del sistema para abastecer el total de la demanda y al constante daño de las plantas.

En 1981, la carencia de mantenimiento en las plantas de energía eléctrica generó una crisis sin precedentes. Los racionamientos se extendían hasta por veinte horas diarias, y se hizo necesario declarar la situación de emergencia ante el

Gobierno nacional. En medio del difícil contexto internacional y ante la creciente afluencia de turistas, se empiezan a discutir todos los problemas de servicios públicos en la isla. En ese orden de ideas, se intenta dar una solución al problema de la energía eléctrica, pero en septiembre de 1982 vuelven los apagones y en 1983 se intensifica el problema debido a un incendio en la planta generadora.

Ante la carencia de agua potable y frente a los retrasos del Estado para darle solución a los problemas de servicios públicos, en 1982 los bancos abrieron créditos para los hoteles que desearan adquirir plantas desalinizadoras. Para 1984, el 90 % de los hoteles contaban con su propia infraestructura de luz y agua, mediante plantas generadoras de energía eléctrica y plantas desalinizadoras. Es así como el turista no sintió la falta de estos servicios y la afluencia turística pudo mantenerse (*Revista Diners* 1984). Por tanto, los efectos de la falta de luz y agua se concentraron en la comunidad local.

Aunque se presentaron iniciativas aisladas de introducción de sistemas de alcantarillado, el problema persistía en casi la totalidad de la Isla y se agravaba aún más en épocas de temporada alta de turismo. En julio de 1982 fue inaugurado el barrio El Bighth, que, construido por el Instituto de Crédito Territorial y con 193 casas, era el primero de la Isla que contaba con servicios de alcantarillado (Hernández 1982).

Según el intendente del Archipiélago entre 1983 y 1987, Simón González, aunque la adecuada provisión de servicios públicos ha sido una promesa de años atrás, las dificultades para su financiación y las trabas administrativas han impedido su concreción. Para él, otra de las razones para la crisis en servicios públicos se concentraba en el incontrolado incremento en la población que, además de agudizar la situación, ocasiona una mayor demanda sobre cualquier alternativa que se plantee.

Otra de las reiterativas críticas de los medios se centraba en el especial énfasis de la administración local en la captación de votos a través de la burocratización del presupuesto intencional. Entre los principales comentarios publicados en los diarios nacionales se lee:

Se practica un exagerado paternalismo, en lugar de capacitar realmente a los isleños en la industria turística, que es la fuente natural de ingresos, se crean cada día más cargos para gastar una millonada y asegurar votos que consoliden los feudos [...] Tanto el isleño como el *pañá* han sido explotados políticamente y cada día, a pesar de los grandes millones que recibe la isla, las cosas empeoran (Castro 1981a).

En la isla solo les preocupa la política, sostener la burocracia y buscar votos. [...] Un ejemplo concreto de esta burocracia es el caso de los casi cincuenta agentes para

controlar el tránsito en las siete manzanas que constituyen el núcleo con densidad de población en la isla, pero lo más grave, afirmó un funcionario del gobierno actual, es que ni siquiera conocen alguna disposición de tránsito (Santamaría y Castro 1981).

La atracción de votos era realizada a través de dos estrategias clientelistas, concentradas en la población nativa y la población inmigrante en difíciles condiciones económicas. Si bien la población raizal no era mayoritaria, sí tenía bastante poder y legitimidad por ser originaria de la Isla. Por tanto, a este grupo poblacional se le atraía a través de la primera estrategia: su vinculación a cargos públicos. Pero se trataba, generalmente, de cargos en niveles inferiores, pues los cargos directivos eran reservados principalmente para inmigrantes provenientes del interior del país. En 1980, de los 39 cargos directivos en el sector oficial solamente 7 son desempeñados por personas nativas (“En San Andrés isleños piden participación” 1980).

Según Sandra Pedraza (1988), la disposición de isleños en cargos públicos, además de fomentar el clientelismo político, se convirtió en una herramienta más de colombianización. En 1983 por lo menos el 30 % de la población isleña económicamente activa estaba empleada en el Gobierno. Esto significa que, a través de este medio, un número creciente de isleños entró en contacto no solamente con el español, sino con el trámite y ejercicio de las normas administrativas.

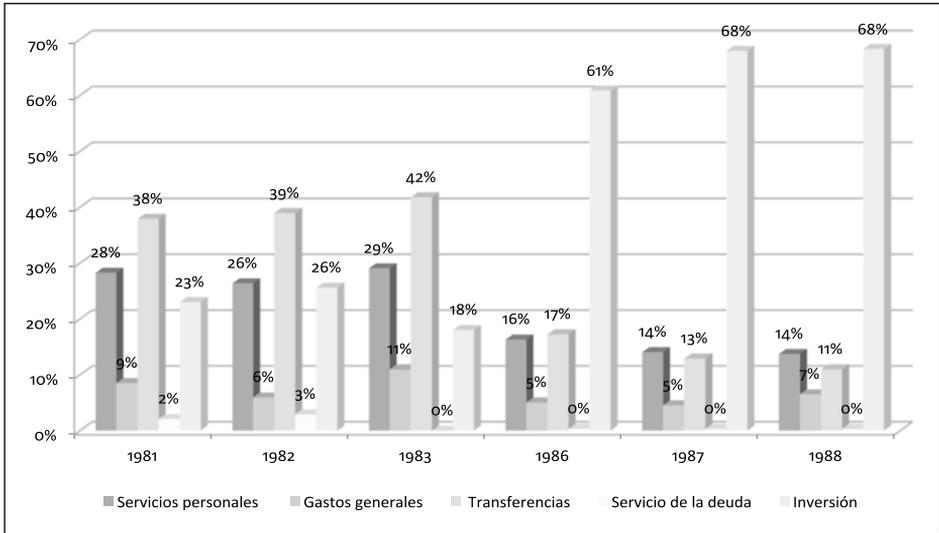
Pero esta intensificación de gastos administrativos iba en detrimento de la inversión en infraestructura de servicios públicos. Si se observa la Figura 43, hasta 1983 los gastos de servicios personales, referidos a la nómina intendencial, representan un porcentaje mayor en el total de gastos que los de inversión. Y, pese a que a nivel porcentual su participación en el total de gastos estuvo entre el 26 % y el 29 %, en un lapso de tan solo dos años, entre 1981 y 1983, los gastos en el pago de nómina se incrementaron en un 43 %.

La segunda estrategia utilizada para atraer votos era la adhesión de inmigrantes continentales, quienes constituían la mayoría poblacional. Ante la necesidad de ofrecer soluciones de vivienda a los inmigrantes continentales, y amparados en las juntas de acción comunal<sup>95</sup>, mediante la adjudicación de lotes y/o materiales de

---

95 Ante la incapacidad estatal para suplir las demandas de vivienda, vías, infraestructura en salud y educación para los necesitados, se generan iniciativas de autoconstrucción dirigidas por los pobladores, bajo la animación de los políticos y la coordinación de las juntas de acción comunal. Surgen en 1969 y se constituyen en una solución de vivienda para las clases bajas. Para finales de 1980 ya llegaban a 20 y agrupaban a gran parte de la población continental residente en la Isla. Se inició con la construcción del barrio Obrero y el barrio Modelo, que junto con el sector de Natania, El Cocal, Back Road y School House son los más grandes e importantes (Ramírez 1988).

**Figura 43.** Distribución porcentual de gastos de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1980-1988)



**Fuente:** para 1980 y 1981, CCS (1982-1984); para 1982 y 1983, Rivas (1984); para 1986-1989, Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

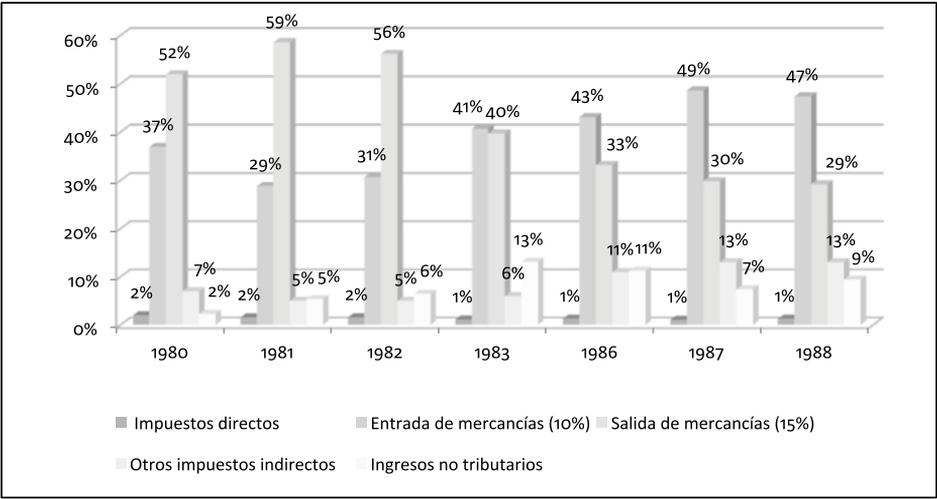
construcción se construyen barrios que concentran a este grupo poblacional. Bajo esta modalidad se edifican los barrios Natania y El Cliff, entre otros, y se financia la migración a la isla de San Andrés de una gran cantidad de población oriunda de la costa Atlántica, el Valle y Antioquia (Archbold 1997). A este respecto, el empresario Darío Henao, segundo vicepresidente de Fenalco, denunciaba, en 1994:

Una de las causas más serias, graves y dicientes de cómo se logra que una comunidad crezca en una proporción geométrica cada dos años, es decir, en época de elecciones, son la promesas de políticos para solucionar problemas de viviendas. Ciertos “políticos”, sin ningún respeto hacia la comunidad, ofrecían la posibilidad de aspirar al derecho de tener un lote para que, por medio de las acciones comunales, construyeran sus viviendas, siempre y cuando les consiguieran cinco o seis votos más fuera del de ellos. Esto quería decir que, al no haber suficiente cantidad de gente para que sirvieran de apoyo a las elecciones, cada candidato a obtener un terreno tenía que hacer venir a cinco o seis amigos o familiares a las islas. Como estos se quedaban, a los dos años siguientes también deseaban ser partícipes de la posibilidad de tener un terreno, con el consabido resultado de tener que solicitar, cada una de estas cinco o seis personas, que vinieran otras cinco

o seis para que pudiera continuarse con el proyecto de obtener un terreno para hacer su vivienda, convirtiéndose en un gran negocio para el “político” y el mayor desastre para la comunidad isleña (Henao 1994, 87).

Y en octubre de 1997, el diario *El Tiempo* publicaba: “Benlevi Pechthalt mantuvo su curul en la asamblea gracias a los votos del barrio Natania, construido por él y su esposa, Ana García de Pechthalt, quien obtuvo la quinta votación en la isla” (“Ana García” 1997).

**Figura 44.** Distribución porcentual de los ingresos de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1980-1988)



**Fuente:** para 1980 y 1981, CCS (1982-1984); para 1982 y 1983, Rivas (1984); para 1986-1989, Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

Hasta 1982, el presupuesto intendencial dependía en más del 50 % del impuesto de salida de mercancías. Esto explica por qué los intendentes lideraban la presentación de propuestas ante el presidente de la República para la ampliación del cupo y la reducción en la estadía mínima requerida. Se concentraba la atención en la evasión de impuestos en el aeropuerto y poco se hacía por controlar el ingreso de mercancías sin el pago del 10 % de impuestos. Uno de los artículos publicados en un diario de circulación nacional señalaba:

Una de las cosas que más ofusca a quienes viven en la isla es que los dirigentes se preocupan más por conseguir del gobierno aumento de cupos, para

la reducción de los días de estadía y no le ponen atención a grandes problemas como las basuras, el agua y la salud (Castro 1981b).

El interés por el aumento en el número de cargos públicos y por el incremento del presupuesto local era tal que la propuesta, planteada en 1980 en el Congreso de la República, de elevar a la categoría de departamento a las islas de San Andrés y Providencia fue apoyada por los políticos locales y retomada en 1982 por el representante a la Cámara por las Islas. Uno de los argumentos esgrimidos para tomar esta decisión era que esta nueva condición permitiría una superior gestión administrativa, una mayor participación en las rentas nacionales y transferencias de consideración para el desarrollo de aquellas. En el texto del proyecto, además, se incluía un párrafo en el cual se decía que San Andrés y Providencia tendrían dos senadores y dos representantes a la Cámara (Medina 1982).

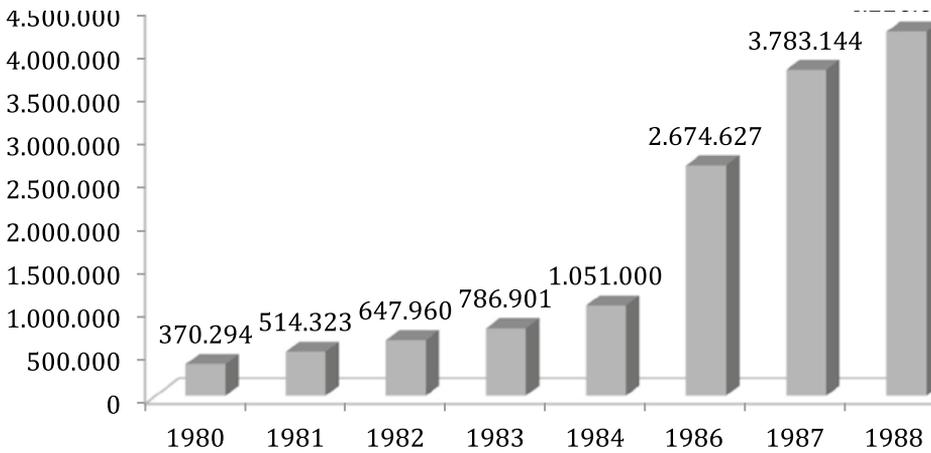
En enero de 1983, los gremios económicos y las organizaciones civiles del Archipiélago enviaron comunicaciones al Congreso de la República expresando su oposición a esta propuesta, bajo el argumento de que era una iniciativa que no había sido consultada con la población y de que su aplicación contribuiría a politizar y burocratizar aún más la situación. Luego de consultar con la comunidad, este proyecto fue rechazado.

Pero a partir de 1983 se dio un giro radical a la manera de administrar las Islas. El interés internacional del que empezaban a gozar estas, la política nacional de reducción del contrabando y el gobierno local, que con el apoyo del sector privado intentó cambiar la imagen de las Islas que los diarios nacionales habían creado, determinaron el cambio en la orientación del desarrollo local.

La amenaza latente de que la conflagración en Centroamérica se podría extender sobre toda el área del Caribe hizo de las Islas y sus cayos sitios estratégicos para la navegación, para la búsqueda de posibles riquezas submarinas y para la guerra (Guerrero 1983, 29). Esto generó mayor interés de parte de algunos países para ayudar a dar solución definitiva a los problemas de luz y agua. Para 1983, el gobierno japonés adelantaba un estudio para la instalación de una planta desalinizadora, cuya financiación correría por cuenta de ellos mismos, interesados en ofrecer su tecnología. Por otro lado, una firma italiana estudiaba la posibilidad de adelantar proyectos con energías alternativas. Es así como se analizaba la posibilidad de instalar molinos de viento para generar energía eólica o la de aprovechar la energía solar, etc. Aunque estas iniciativas no se pudieron concretar, demostraron el interés internacional sobre las Islas.

A nivel nacional, frente a las dificultades que enfrentaba el país para el pago de la deuda externa, se intensificaron las acciones de control al contrabando y esto redundó en sustanciales incrementos en el presupuesto departamental. Es así como de un presupuesto de un poco más de 700 000 pesos en 1983 se pasó, en tan solo un año, a un presupuesto de más de 1 000 millones de pesos en 1984, y dos años después, en 1986, este monto era más que duplicado, hasta lograr un presupuesto de más de 2 500 millones.

**Figura 45.** Ejecución presupuestal Intendencia de San Andrés y Providencia, 1980-1988 (en miles de pesos, a precios corrientes)



**Fuente:** para 1980 y 1981, CCS (1982-1984); para 1982 y 1983, Rivas (1984); para 1986-1989, Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

Pero uno de los logros más importantes fue el cambio en la distribución de los ingresos, pues se pasó de depender, en una sustancial proporción, del impuesto del 15 % aplicado a la salida de mercancías de la Isla a presentar considerables incrementos en los ingresos correspondientes al 10 % de impuesto a la importación de estas. A partir de 1983, este último pasó a ser el principal ingreso de la Intendencia. Esto le restaba un poco de presión a los turistas, pues el control en el aeropuerto se hacía menos severo.

La vigilancia al ingreso de mercancías a la Isla fue tan exitosa que en tan solo un año se logró duplicar el monto de ingresos intendenciales por este concepto, y de un poco más de \$300 millones, en 1983, se pasó a la espectacular cifra de \$1 152 millones en 1986. Según declaraciones del intendente de la época, Dr. Simón González, al diario *El Tiempo*,

este sustancial aumento en el presupuesto se alcanzó debido a varios factores, entre los que se encuentran: el doblaje en los ingresos del diez por ciento de la mercancía en el muelle, el control del ingreso del quince por ciento de la mercancía que sale del archipiélago y la reglamentación por parte del presidente Betancur del decreto 1601, que se refiere a que los impuestos nacionales que se paguen en el archipiélago deben ser destinados al presupuesto del mismo [sic]. El intendente explicó que con dicha suma se logra establecer una plataforma de desarrollo importante para las obras básicas del archipiélago (“\$1051 millones” 1983).

Como lo menciona el intendente, este grueso presupuesto permitió superar las dificultades financieras que impedían la concreción de soluciones de largo plazo a los problemas de servicios públicos. A partir de 1983 se transforma también la composición del gasto del presupuesto intendencial. Aunque en valor absoluto ambos rubros siguieron aumentando (ver Figura 43), el mayor ingreso permitió reducir la proporción del presupuesto destinado a transferencias hacia Providencia y la del reservado al pago de nómina, y destinar más recursos a la inversión (ver Figura 43).

La mayor solvencia económica, sumada a la cancelación por parte de la Intendencia de deudas por \$90 millones, le devolvió al sistema bancario la confianza en la administración intendencial (“Dice el intendente” 1984). Es así como se disparan las inversiones: más de 1300 millones de pesos en 1986, 2300 millones en 1987 y 3400 millones en 1988 (ver Figura 45). En 1984 se instalan las plantas eléctricas que, hasta 1988, terminan con el problema de los racionamientos de luz; en enero de 1985 entró en funcionamiento la planta de reciclaje de basuras; en marzo de 1985 se inauguró en San Andrés el Centro de Capacitación del Caribe, construido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); en 1987 se remodela el aeropuerto y se inaugura la planta desalinizadora, que aunque no brinda una solución total al problema del agua, sí facilita el servicio todos los días y no día por medio, como sucedía hasta ese momento (Bancelin 1987).

Si bien no se solucionaba por completo el problema de servicios públicos, se hicieron significativos avances. Para 1988, el acueducto llega al 54 % de la población, el servicios de energía eléctrica presenta una cobertura del 95,5 % y la recolección de basuras alcanza el 90 % y tiene una óptima infraestructura de tratamiento y disposición final. No obstante, el sistema de alcantarillado beneficia tan solo al 5,48 % de las viviendas de la Isla, las cuales se encuentran ubicadas principalmente en la zona hotelera y comercial y en los barrios de estratos altos; el 68 % de la población utiliza pozos sépticos como principal sistema de disposición de aguas negras.

A su vez, el gobierno local inició, en 1983, una campaña de reactivación del turismo y de cambio de la imagen nacional del destino, luego de la proliferación de noticias respecto a los problemas de las Islas. Dicha iniciativa contó con el apoyo de instituciones privadas como la aerolínea Sam, que con el propósito de estimular el turismo nacional y al tiempo incentivar la conservación de la cultura local, institucionalizó el concurso “La casa más bella de San Andrés”. En el marco de este proyecto se pintaron y arreglaron 200 casas típicas. También se realizó el primer festival gastronómico del coco y el VI Congreso Nacional de la Industria Gastronómica. En 1987, se organiza el primer festival de música The Green Moon Festival (Festival de la Luna Verde), evento que pronto gozó de gran popularidad a nivel nacional e internacional. Para 1985, los diarios nacionales relataban el cambio en el aspecto de la Isla:

Por todos los rincones se ve el empuje de su gestión: agua potable con planta desalinizadora en el hospital, que se extenderá en breve a otros sectores; más luz, alcantarillado, el palacio intendencial, terminación del polideportivo, planta de reciclaje para las basuras, edificios del Sena y de la cooperativa de pescadores, estímulo a los nativos para que vuelvan a la tierra, arregló las playas, etc. En dos años la inversión ha sido de 3500 millones de pesos (Guarín 1985).

Con la implementación de un novedoso y rentable sistema de compra de reciclaje, las basuras, que antes eran un problema, ahora eran fuente de ingresos:

Allí [En San Andrés] ocurre un fenómeno extraño: se roban la basura. Seleccionar en diferentes bolsas vidrios, plásticos, latas y cartones resulta beneficioso, pues cada bolsa equivale a un bono de lotería con el que se puede ganar electrodomésticos. El hospital de San Andrés quizás es el único que en lo técnico como en lo económico se

halla solvente. A los maestros de las islas no se les debe un centavo y el presupuesto de la intendencia supera los mil millones de pesos. Estas son realidades que no parecen existir en el resto de Colombia (Santamaría 1987).

Respecto a la inmigración y la proliferación de barrios tuguriales, se presentó el primer Plan de Ordenamiento Urbano de San Andrés y Providencia, único en la historia del Archipiélago. Se le dio particular importancia al respeto a la cultura local y se vincularon jóvenes profesionales isleños en los cargos directivos de la Intendencia.

Cabe mencionar algunas otras disposiciones. Frente a la práctica generalizada, entre las personas que vivían en las inmediaciones del aeropuerto, de cruzar la pista de aterrizaje para pasar de un lado a otro —que la convertía en una de las pistas más peligrosas del país—, esta se cercó y se promulgó el Decreto Intendencial 091 de 1983, que prohíbe el tránsito de personal no autorizado por la pista del aeropuerto, so pena de incurrir en multa. Ante la molesta costumbre de los inmigrantes de la costa Caribe colombiana de realizar bailes y utilizar potentes parlantes para poner música a alto volumen durante todo el fin de semana, desconociendo la cultura nativa —cuyos integrantes, como protestantes devotos, respetan el domingo y lo consideran como día de descanso y de oración—, se dictó el Decreto Intendencial 025 de 1989, por medio del cual se adoptan medidas contra el ruido.

El constante incremento en los precios de los artículos de primera necesidad llevó a que, mediante los decretos intendenciales 002 y 003 de 1983, se crearan, respectivamente, el Comité Cívico de Vigilancia de Precios y el Comité Intendencial de Precios. El primer comité se encargaría de la aplicación de sanciones a los establecimientos que infringieran los precios establecidos por el segundo. Ante la proliferación de ventas estacionarias informales y ventas ambulantes en el perímetro comercial y turístico de la Isla, y con el fin de organizarlas y controlarlas, se expidió el Decreto 028 de 1982, que prohíbe, a partir de la fecha de su expedición, conceder permisos para el ejercicio de estas actividades comerciales.

Para frenar la inmigración de trabajadores de la construcción, se expidió el Acuerdo Intendencial 017 de 1987, que reglamentó esta actividad, estableciendo niveles de experiencia y tiempo de permanencia mínima en la Isla para poder practicarla.

**Tabla 32.** Alzas de precios en los tiquetes aéreos, (1986-1987)

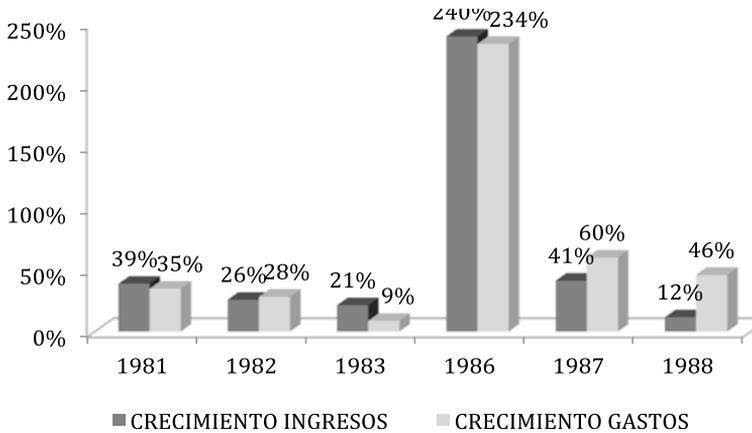
Fecha de anuncio del alza	Precio del tiquete aéreo en el trayecto Bogotá-San Andrés (sin incluir la tasa aeroportuaria, en \$)
1 de agosto de 1986	13 640
17 de septiembre de 1986	14 010
1 de febrero de 1987	16 060
3 de marzo de 1987	16 360
17 de marzo de 1987	16500
3 de julio de 1987	18 000
1º de octubre de 1987	18 780

Fuente: revisión de artículos publicados en el diario *El Tiempo*.

La conjugación de todas estas medidas, unida al impulso dado al turismo de canadienses, llevó a que entre 1983 y 1984 se recuperara el turismo internacional y en 1986 se presentaron los sensacionales incrementos del 91 % en el turismo internacional y el 18 % en el nacional. Todo esto evidencia el considerable potencial turístico de la Isla, pues a pesar de las constantes alzas en los tiquetes aéreos, en 1987 se llegó a registrar la cifra de 318 000 turistas, cifra nunca antes vista hasta ese momento en la historia del Archipiélago.

Otra prueba contundente del potencial turístico de la Isla fue el volumen de turistas registrado en 1988. Pese a que para ese año se esperaba una considerable reducción en el volumen de turistas debido a la quema de la planta eléctrica, que sumió nuevamente a la Isla en prolongados racionamientos de luz, y al paso del huracán Joan, que generó destrucción y grandes traumatismos, el turismo internacional aumentó en un 2 % y el turismo nacional disminuyó tan solo en un 8 %. Este comportamiento fue el resultado del trabajo conjunto de instituciones públicas y privadas con el apoyo de la comunidad, pues el festival de música ese año se promocionó con el eslogan “Festival musical en San Andrés: a falta de luz, buena es la luna”, y la aerolíneas colaboraron con la provisión y el transporte de plantas eléctricas para la realización de los conciertos. La población en su conjunto se unió para sacar adelante el festival, a pesar de las dificultades que se presentaron ese año.

**Figura 46.** Crecimiento porcentual de ingresos y gastos Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1981-1988)



**Fuente:** para 1980 y 1981, CCS (1982-1984); para 1982 y 1983, Rivas (1984); para 1986-1989, Intendencia Especial de San Andrés y Providencia (1989).

Pero ya para finales de los ochenta se empezaba a configurar una situación de insolvencia financiera que explotaría en los noventa. Hasta 1986 y salvo en casos excepcionales, como en 1982, los ingresos crecían a tasas superiores a los gastos. Inclusive, en 1983 los ingresos crecieron a tasas tan considerables que permitieron sanear las finanzas intendentales, pues se pagaron las deudas contraídas hasta la fecha por la administración pública y aun así se registró superávit financiero. Pero a partir de 1987 el crecimiento en el gasto público supera la tasa de crecimiento de los ingresos. Y, aunque durante toda la década de los ochenta se presentan superávits financieros (Figura 46), el cada vez mayor crecimiento del gasto público, pronto llevaría a situaciones de déficit presupuestal y creciente endeudamiento.

### Colapso (1990-2000)

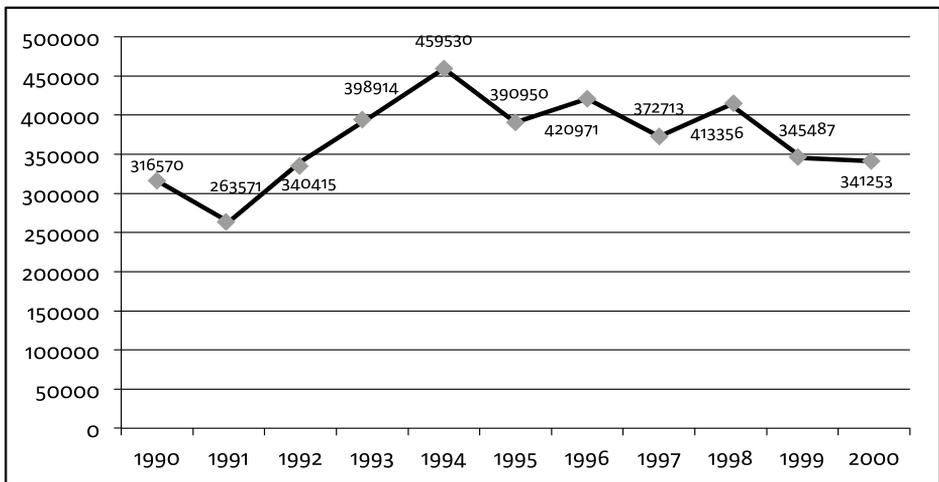
Entre 1990 y 2000 se presenta lo que se ha denominado “el colapso del modelo de puerto libre”. Esta situación estuvo determinada por la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1991, más conocida como “modelo de apertura económica”, como parte de un proceso de implementación de políticas neoliberales de desarrollo —que, como ya se mencionó, empezó a imponerse en América Latina desde mediados de los ochenta—.

La liberalización de la economía restaba ventajas competitivas a los productos vendidos en las Islas y que hasta ese momento habían disfrutado de excepcionales exenciones tributarias que habían permitido ofrecer precios más bajos a los que se ofrecían en el continente colombiano. En adelante, con un comercio local poco competitivo, el puerto libre sufriría significativos traumatismos que obligarían a replantear el modelo de desarrollo predominante en la Isla hasta entonces.

Este trascendental cambio económico se produce en un contexto en el cual se establece una nueva estructura legal en el país —se promulga una nueva constitución— y en el Archipiélago —se implantan nuevas reglamentaciones especiales y específicas para este, todas con implicaciones en su porvenir ambiental, económico, social y cultural—.

Sin embargo, y pese a la crisis del principal motivador del turismo en las Islas hasta el momento, más de 3 500 000 de turistas nacionales e internacionales las visitaron entre 1990 y 1999. En promedio llegaban más de 360 000 turistas al año y, pese al descenso del 17 % en el número de visitantes en 1991, se alcanzó una cifra récord de más de 450 000 turista en 1994. Esta cifra de visitas nunca antes se había alcanzado y hasta el momento no se ha repetido. Y es precisamente esta fecha la que marca el declive del turismo en los noventa.

**Figura 47.** Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1990-2000)



Fuente: Secretaría de turismo departamental.

**Tabla 33.** Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1990-2000)

Año	Turistas nacionales	%	Turistas extranjeros	%	Total	%
1990	283 237	2	33 333	38	316 570	5
1991	239 766	-15	23 805	-29	263 571	-17
1992	301 816	26	38 599	62	340 415	29
1993	346 522	15	52 392	36	398 914	17
1994	401 244	16	58 286	11	459 530	15
1995	354 204	-12	36 746	-37	390 950	-15
1996	386 216	9	34 755	-5	420 971	8
1997	339 297	-12	33 416	-4	372 713	-11
1998	394 900	16	18 456	-45	413 356	11
1999	328 053	-17	17 434	-6	345 487	-16
2000	320 570	-2	20 683	19	341 253	-1
Promedio	331 051	2	32 675	4	363 725	2

Fuente: Secretaría de Turismo Departamental

Como se mencionó en el aparte anterior, luego de enfrentar el paso del huracán Joan y la quema de la planta eléctrica en 1988, los años 1989 y 1990 presentan un apreciable repunte en la visita de turistas a las Islas, en particular del turismo internacional. A finales de los ochenta y principios de los noventa se impulsó el turismo de canadienses. A estos se sumaron ciudadanos alemanes que llegaron atraídos por la promoción que se hizo de la región en el exterior y turistas argentinos e italianos traídos por el grupo Decameron (Herrera y Hernández 1999, 107). Además, en mayo de 1994 comenzaron a llegar turistas ingleses ("Turismo internacional" 1994).

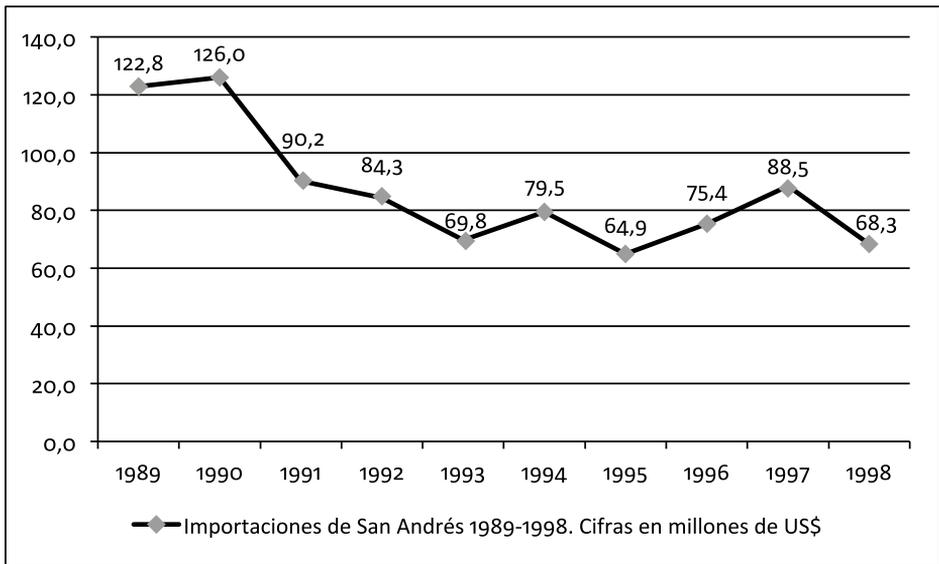
Este crecimiento en los primeros años de la década solo se interrumpió en 1991 debido al cierre temporal del aeropuerto Sesquicentenario, luego de que, por falta de recursos, tuvieran que ser paralizadas las obras de reconstrucción de la pista.

Sin embargo, y pese a la diversificación, hasta 1994 las visitas de extranjeros se concentraban principalmente en viajeros provenientes de Centroamérica. Pero los problemas de violencia que afectaban al país y la revaluación del peso colombiano, que redundó en la pérdida de competitividad del destino frente a los competidores del Caribe, hicieron que a mediados de los noventa se redujera sustancialmente la afluencia de turistas internacionales (Aguilera et ál. 2000). Por

último, a mediados de 1996, el Departamento de Estado norteamericano emitió un comunicado en el que advertía sobre la inestabilidad y la inseguridad en Colombia, lo que terminó por incidir negativamente en el cada vez más reducido turismo internacional durante el período 1995-1999.

Respecto a los turistas nacionales, en 1990 la empresa Intercontinental de Aviación inició sus vuelos a San Andrés con un plan promocional, que por el valor del tiquete aéreo incluía alojamiento y algunas comidas, aparte de visitas a sitios turísticos. Esta empresa contaba con su propio hotel y alquilaba otros hoteles para alojar a sus clientes. En 1991, con la apertura económica, los hoteleros locales se vieron en la necesidad de idear estrategias para atraer turistas que no estuvieran motivados por el interés comercial. Es así como empiezan a aparecer los hoteles con el plan “todo incluido”, como el Decamerón San Luis, el Marazul y el Caribe Campo entre otros (Aguilera et ál. 2000).

**Figura 48.** Importaciones de San Andrés, 1989-1998 (cifras en millones de US\$ a precios corrientes)



Fuente: elaboración de la autora con base en Malhevy y Ramírez (2005).

Los planes promocionales como el Plan Descubra de las aerolíneas Sam y Avianca y las bajas tarifas que ofrecía la aerolínea AeroRepública concentraron

el turismo en personas de ingresos medios y bajos, que poco gastaban en la Isla, pues venían en planes todo incluido o se alojaban en hoteles pequeños. “San Andrés para dos”, “San Andrés a su alcance” o “San Andrés isla total” eran algunos de los muchos paquetes que se vendían. Pero la crisis económica que afrontaba el país desde mediados de los noventa también tuvo repercusiones en los arribos de turistas nacionales.

Por su parte las importaciones experimentaron una sustancial caída, pasando de US\$126 millones en 1990 a tan solo un poco más de US\$68 millones en 1998 —es decir, el monto de las importaciones se redujo a cerca de la mitad al finalizar la década de los noventa—. Y aunque se presentan picos en 1994 y 1997, luego de crecimientos en el turismo nacional en 1993 y 1996, la tendencia general, como se puede ver en la Tabla 34, fue a la disminución en los montos importados.

**Tabla 34.** Importaciones por categoría de productos, 1989-1997 (cifras en millones de US\$ a precios corrientes)

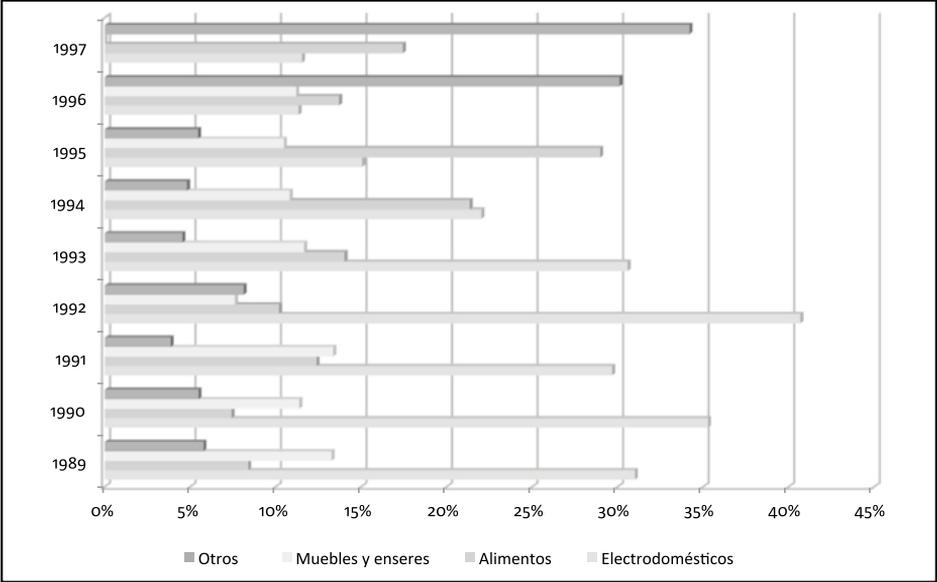
Productos	Año								
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Electrodomésticos	38,1	44,5	26,8	34,3	21,3	17,5	10	8,3	10,2
Alimentos	10,3	9,4	11,2	8,6	9,8	17	19,3	10,1	15,4
Rancho y licores	10,7	10,9	6,9	3,9	3,6	4,6	2,2	5,4	7
Muebles y enseres	16,3	14,4	12,1	6,4	8,2	8,6	7	8,2	0
Materiales de construcción	4	6	6,1	3,7	4,5	6	4,3	5,1	0,6
Confecciones y textiles	6,3	7,9	6,8	3,3	5,8	7,1	5,6	1,8	2,4
Vehículos	10,9	11	8	4,4	1,7	3,1	1,4	1,1	1,3
Juguetería	2,3	2,3	0,5	1,7	1,5	0,8	0,6	0,7	0,4
Cosméticos, perfumería y medicamentos	8,2	7,3	5,5	4,2	3,3	3,3	4,6	2,7	3,9
Maquinaria y equipos	8,6	5,4	2,8	2,7	3,4	2,7	2,8	7,1	8,9
Lanchas	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0,4
Motos	0	0	0	2,8	2	2,9	1,8	0,4	0,7
Ferretería	0	0	0	1,3	1,5	2	3	0,4	7
Otros	7,1	6,9	3,5	6,9	3,2	3,8	3,6	22,1	30,3
Total	122,8	126,1	90,3	84,3	69,8	79,5	66,6	73,3	88,5

Fuente: elaboración de la autora con base en Malhevy y Ramírez (2005).

Si se analizan las importaciones por categoría de productos y su participación dentro del total de importaciones, se pueden inferir los cambios en la orientación comercial que se experimentaron en los noventa. Luego del auge de la importación y venta de electrodomésticos, que se dio en los ochenta, este rubro comercial pierde participación en una sustancial proporción, pasando de representar más del 40 % de las importaciones en 1992 a menos del 15 % al finalizar los noventa.

Por su parte, los alimentos, que para inicios de la década apenas representaban un 7 % de las importaciones, han aumentado diez puntos porcentuales, llegando a constituir el 17 % del total en 1997. Es así como, entre 1990 y 1994, los electrodomésticos dominan las importaciones, y a partir de 1994 y hasta finalizar la década de los noventa lo que más se importa son alimentos. Es importante resaltar, además, la importancia que durante este período ha tomado el rubro "Otras importaciones", lo que evidencia la diversificación en las importaciones para incluir productos que tradicionalmente no se importaban, como lanchas, motos e implementos de ferretería. Al parecer, ante la crisis, los comerciantes locales habían decidido incursionar en la venta de productos importados no habituales.

**Figura 49.** Principales productos importados y su participación dentro del total de importaciones (1997-1989)



Fuente: elaboración de la autora con base en Malhevy y Ramírez (2005).

Una encuesta realizada a 104 comerciantes locales en 1999, determinó que los comerciantes dedicados a la venta de artículos para el hogar y vestuario se sintieron favorecidos por la apertura económica, pues al parecer sus ventas se incrementaron. El resto de comerciantes presentó descensos en sus ventas y solamente un 13 % de los encuestados las había logrado mantener. Muchos de ellos afirmaron que para enfrentar la crisis habían tenido que cambiar la línea de productos, desarrollando su actividad comercial en la venta de vestuario, perfumería, cosméticos y lencería, además de los artículos para el hogar (Herrera y Hernández 1999).

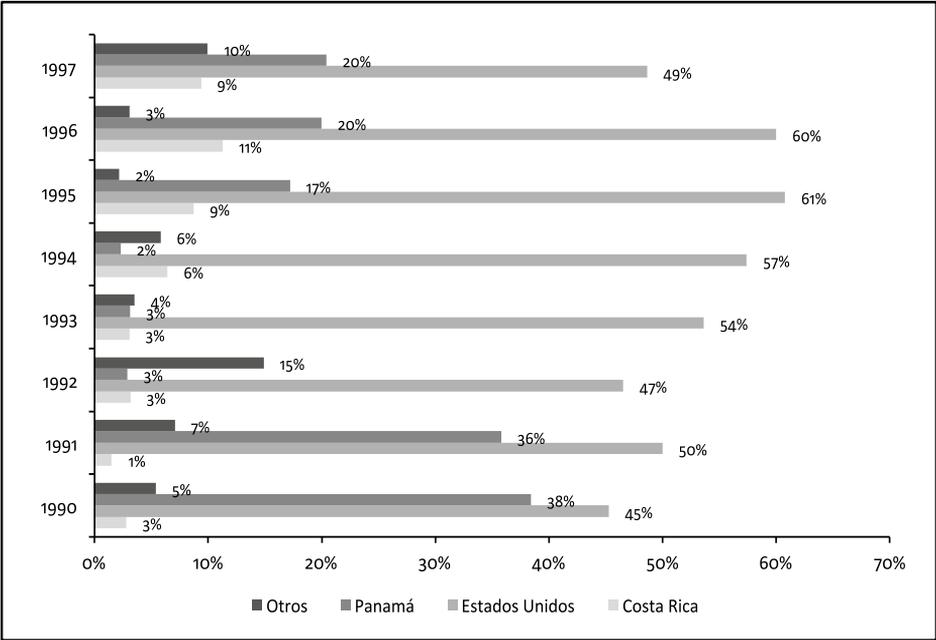
También habían ganado participación los productos de ferretería, que antes de los noventa eran casi que insignificantes en el balance de importaciones. En 1992 se inicia la importación de motos y en 1995 la de lanchas.

**Tabla 35.** Montos de importación de productos por país de procedencia, 1990-1997 (cifra en millones de US\$ a precios corrientes)

País	Año							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brasil	1,3	0,7	1,1	1,3	1,4	0,6	0,3	0,6
Costa Rica	3,5	1,3	2,7	2,1	5,1	5,8	8,3	8,3
España	0,9	0,7	0,6	1,4	1,5	0,8	0,5	0,6
Estados Unidos	57,1	45,2	39,3	37,4	45,6	40,5	44	43
Francia	0,8	0,7	2	2,9	3,9	0,8	0,2	2,6
Holanda	0	0	0,1	0,1	0,5	0,3	0,2	0,4
Honduras	1,8	0	0,8	2,3	1,9	0,4	0	0,1
Hong Kong	1	0	0,6	0,9	0,5	0,5	0	0,1
Inglaterra	0,9	1,8	1,2	0,7	0,4	0,4	1,8	2,1
Italia	0,3	0	0,3	1,3	0,7	0,5	0,3	0,2
Japón	1,6	1,2	18	10,9	9,4	2,1	0,5	2,5
Panamá	48,4	32,3	2,5	2,2	1,8	11,5	14,7	18,1
Alemania	0,1	0	0,1	0,4	0	0,3	0	0,1
China	0,1	0	0,1	0,9	0,2	0	0	0,2
Suiza	1,3	0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,2	0,1
Taiwán	0	0	2,3	2,2	1,6	0,7	0,1	0,4
Otros	6,8	6,4	12,6	2,5	4,6	1,5	2,3	8,8
Total	126,1	90,3	84,4	69,8	79,5	66,6	73,3	88,5

Fuente: elaboración de la autora con base en Malhevy y Ramírez (2005).

**Figura 50.** Principales países proveedores de mercancía importada a San Andrés y participación porcentual entre el total de importaciones (1990-1997)



Fuente: elaboración de la autora con base en Malhevy y Ramírez (2005).

Los principales proveedores de productos a las islas son Estados Unidos y Panamá. Aunque, luego de representar más del 60 % del total de las importaciones a finales de los noventa, Estados Unidos pierde participación frente a otros países, alcanzando a representar menos de la mitad de las importaciones a la Isla.

**Tabla 36.** PIB departamental por actividad económica, 1990-2000 (millones de pesos a precios corrientes)

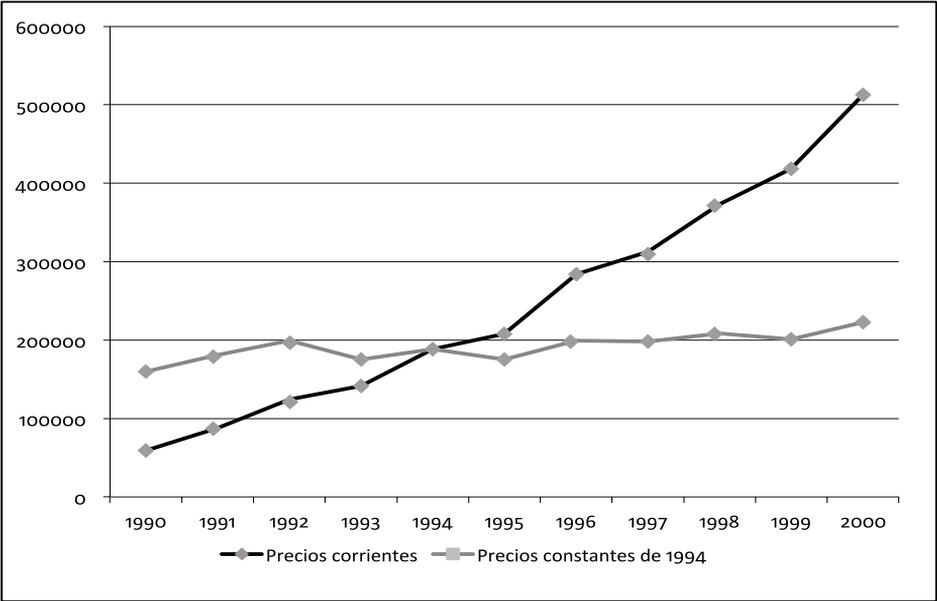
Actividad económica	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGROPECUARIO	605	712	790	785	780	917	776	810	1024	1020	979
SILVICULTURA Y PESCA	325	559	893	340	153	1089	1329	1924	1475	7032	10 963
MINERÍA	59	327	365	608	730	449	766	418	358	344	396
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2113	2802	2940	1628	7823	9218	11 815	10 946	18 092	2519	13 888
INDUSTRIA	372	498	594	818	1036	1105	1323	1480	1729	2141	2247
CONSTRUCCIÓN	542	1592	2657	5931	16 581	9753	14 718	8860	7539	1665	493
COMERCIO	18 015	26 789	57 236	45 778	43 137	51 609	60 201	70 626	43 574	83 980	128 342
TURISMO	2955	5819	12 244	25 742	38 233	75 954	103 348	106 592	151 908	146 302	153 864
OTROS SERVICIOS	9501	20 403	24 741	32 615	43 726	43 350	70 630	90 203	123 592	146 831	161 775
<b>SUB TOTAL VALOR AGREGADO</b>	<b>34 487</b>	<b>77 320</b>	<b>117 145</b>	<b>135 222</b>	<b>180 202</b>	<b>193 444</b>	<b>264 906</b>	<b>291 859</b>	<b>349 291</b>	<b>391 834</b>	<b>472 947</b>
<b>DERECHOS E IMPUESTOS</b>	<b>24 501</b>	<b>10 477</b>	<b>7280</b>	<b>6425</b>	<b>8312</b>	<b>14 750</b>	<b>19 036</b>	<b>20 663</b>	<b>23 921</b>	<b>26 743</b>	<b>39 641</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>58 988</b>	<b>87 797</b>	<b>124 425</b>	<b>141 647</b>	<b>188 514</b>	<b>208 194</b>	<b>283 942</b>	<b>312 522</b>	<b>373 212</b>	<b>418 577</b>	<b>512 588</b>

Fuente: elaboración de la autora con base en información suministrada por el Dane

Por su parte, entre 1992 y 1994, Panamá pierde importancia dentro del listado de países proveedores de mercancías al Archipiélago, mientras que Costa Rica la gana, hasta llegar a suplir más del 10 % de los productos que San Andrés demandó en el mercado internacional en 1996. Se destaca la creciente participación de Francia, Japón e Inglaterra como prueba de que, ante la crisis, no solo se han diversificado los productos importados, sino también los proveedores.

Si se examina el Producto Interno Bruto del Archipiélago a precios corrientes, se podría pensar que, en el período de cinco años comprendido entre 1995-2000, el PIB se ha duplicado, pasando de 208 000 millones de pesos en 1995 a 512 000 millones en el 2000. Pero eliminando el efecto de la inflación sobre las cifras se puede ver que aunque efectivamente el PIB ha aumentado, estos incrementos en términos reales no han sido sustanciales y en promedio ascienden al 3,8 %. Esta cifra contrasta con incrementos en el PIB real del orden del 13 % que se presentaron entre 1990 y 1991, antes de la implementación de la apertura económica, lo cual evidencia la magnitud de la desaceleración que provocó el nuevo modelo económico en la economía del Archipiélago.

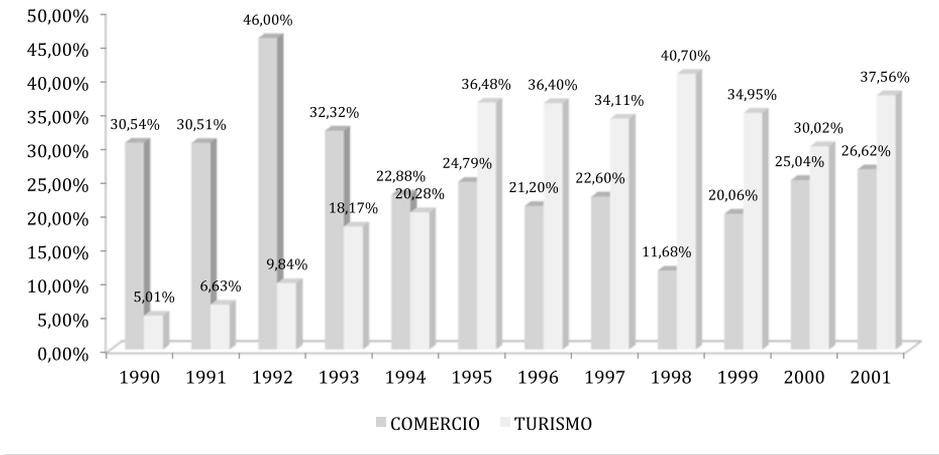
**Figura 51.** PIB departamental, 1990-2000 (a precios corrientes y a precios constantes de 1994)



Fuente: Dane

Indiscutiblemente, los dos sectores económicos más importantes son el turismo y el comercio. Ambos suman más de la mitad de la producción total de la economía departamental. Pero, luego de que el comercio tuviera el papel protagónico en años anteriores a la apertura, entre 1995 y 2000 es superado por el turismo: en 1998 este alcanza a representar el 40 % del PIB frente al 11 % del comercio. Esto pone en evidencia la nueva tendencia del desarrollo en la economía, orientada principalmente hacia el turismo (Figura 52).

**Figura 52. Principales sectores económicos y su participación dentro del PIB departamental del Archipiélago de San Andrés y Providencia (1990-2001)**



Fuente: Dane

Pero, con el nuevo milenio, el comercio empieza a recuperarse, tal vez como efecto de la estrategia de diversificación que adoptaron los importadores para enfrentar la crisis, mientras que el turismo empieza a disminuir su participación dentro del PIB departamental. Es por eso que este período, además de representar el colapso del puerto libre, muestra una reacomodación de la economía a las cambiantes condiciones que se le imponen. Por tanto, se configura como un período de transición.

Por otro lado, desde 1997 y hasta el 2000, el sector de la construcción experimentó una considerable disminución debido a una tutela instaurada en 1994 por el partido político raizal SOS (Sons of the Soil). Este movimiento político logró que se prohibiera la construcción de nuevos hoteles o establecimientos

comerciales en la Isla mientras no se expidiera un nuevo plan de ordenamiento territorial, bajo el argumento de que existían 500 almacenes y 50 hoteles que carecían de plantas de tratamiento de aguas negras y el 29 % de las viviendas no tenían ni alcantarillado ni pozo séptico (Vollmer 1997). Por tanto, permitir más construcciones sin la adecuación necesaria violaba el derecho a un ambiente sano y a la vida, la salud y la salubridad pública de la población de San Andrés.<sup>96</sup>

Es así como el dinamismo constructor que se presenta a inicios de los ochenta se reduce significativamente hacia finales de la década y se intensifica en los noventa, pasando de generar más de 9700 millones de pesos en 1995 a menos de 500 millones en el 2000. Las construcciones en este período se limitaban a remodelaciones, con el consiguiente agravante en los niveles de desempleo.

**Tabla 37.** Número de establecimientos inscritos en la Cámara de Comercio, según actividad, en San Andrés Isla (1991-1997)

Actividad económica	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agricultura y pesca	11	10	16	18	8	7	16
Canteras	1	2	1	1	1	1	2
Ind. manufacturera	60	64	59	96	95	89	119
Servicios públicos	4	6	9	12	13	10	11
Construcción	35	19	14	29	29	31	20
Comercio	1325	1637	1934	2556	2080	1918	2077
Transporte	44	71	287	429	215	171	186
Instituciones financieras	34	81	117	165	140	134	129
Hotelería y restaurantes		135	124	241	216	190	222
Total	1514	2025	2561	3547	2797	2551	2782

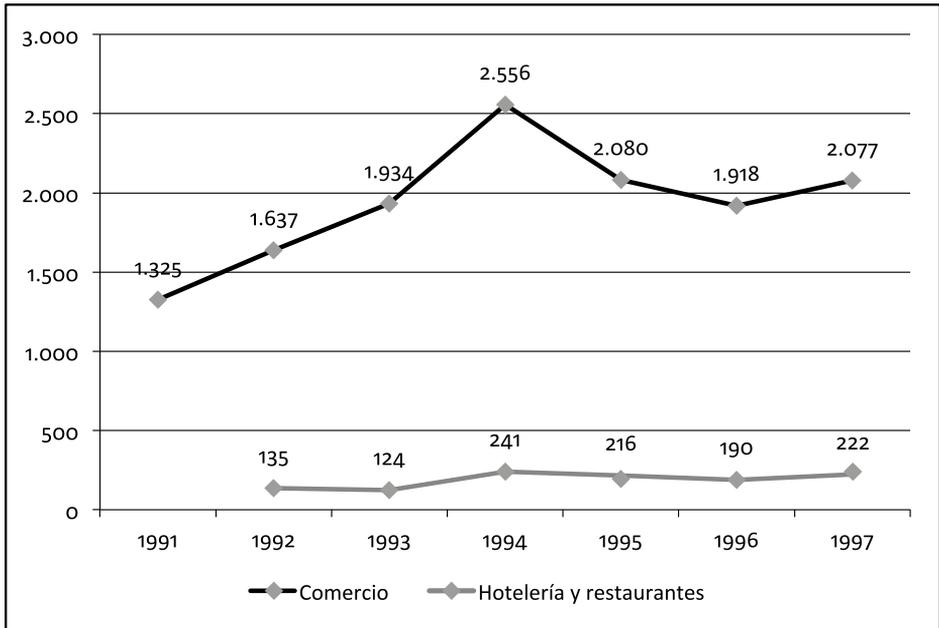
Fuente: Anuario Estadístico Gobernación; CCS (1998).

A partir de 1996 se evidencian los efectos de la expansión del sector eléctrico, en el que se invirtieron \$6706,5 millones de pesos (Herrera y Hernández 1999, 38). El sector industrial es muy pequeño y se refiere a empresas dedicadas

96 Inicialmente, la Corte Suprema había congelado el otorgamiento de todo tipo de licencias de construcción, pero en julio de 1995 se permitió la reactivación de la construcción para el sector público y las viviendas unifamiliares y se ratificó la prohibición para las construcciones en el sector privado, comercial, hotelero e industrial (Lunazzi 1995).

al proceso de purificación de agua para ser vendida en botellones y a algunas pequeñas fábricas de bloques para construcción. Otra área que adquiere particular relevancia es la de silvicultura y pesca, que con el establecimiento en la Isla de empresas exportadoras de productos marinos logra incrementar su producción anual.

**Figura 53. Número de establecimientos turísticos y comerciales (1991-1997)**



Fuente: Anuario Estadístico Gobernación; CCS (1998).

La pérdida de preeminencia económica del comercio frente al turismo también se reflejaba en materia de número de establecimientos. Para 1993 había 16 almacenes por cada hotel, pero para 1997 esta proporción se redujo a 9. Ahora bien, pese a la crisis, la cantidad de establecimientos comerciales y hoteleros siguió creciendo, hasta llegar a más de 2500 almacenes y 241 hoteles en 1994, fecha de mayor auge turístico. A partir de allí, ambas cifras empiezan a disminuir.

En la década de los ochenta funcionaban en la isla los hoteles Abacoa, Aquarium, Bahía Marina, Cacique Toné, Calypso Beach, Casa Blanca, El Dorado, Gran Hotel Mariú, El Isleño, Royal Abacoa, Sea Horse Inn, Tiuna, Bahía Sardina, Decameron

de San Luis, Nirvana Inn Place y Palacé, entre otros. La mayoría de ellos clasificados con dos o tres estrellas y ninguno poseía el rango de cinco estrellas. Pero, con la incursión del dinero del narcotráfico en el sector hotelero, para finales de los noventa ya se contaba con cuatro hoteles de muy alta categoría, de los cuales tres eran de propiedad de narcotraficantes (Aguilera et ál. 2000, 12; Herrera y Hernández 1999, 89).

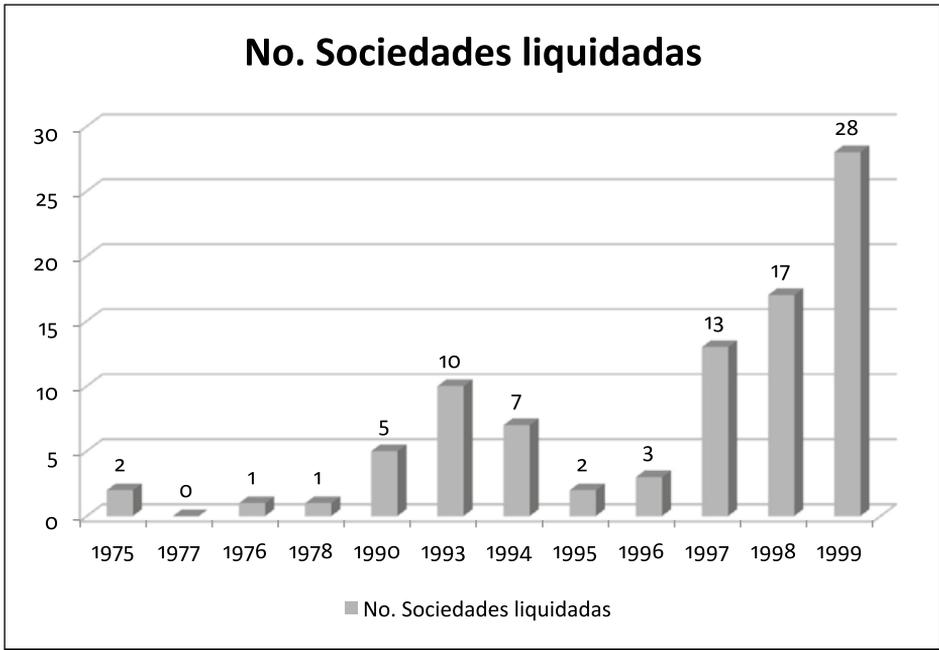
**Tabla 38.** Distribución hotelera en San Andrés según clasificación de la Corporación Nacional de Turismo (1999)

Categoría	N.º de hoteles	Nombre del hotel
5 estrellas	4	Marazul
		Maryland
		Sunrise Beach
		Aquarium
4 estrellas	3	Cacique Toné
		Caribe Campo
		Lord Pierre
3 estrellas	5	Bahía Sardina
		Calypso
		Casa Blanca
		Decameron
		Gran Hotel Caribe
		Green Moon
		Tiuna
2 estrellas		43
Apartahoteles		14

Fuente: Aguilera et ál. 2000, 12.

La cadena internacional Meliá inicia operaciones en la Isla en 1991, mediante la administración del hotel Aquarium. Además de esta empresa, ya operaban en San Andrés las cadenas Decameron y Sol Caribe, que ofrecían los hoteles Decameron San Luis y Gran Hotel Caribe respectivamente.

**Figura 54. Número de sociedades liquidadas (1975-1999)**

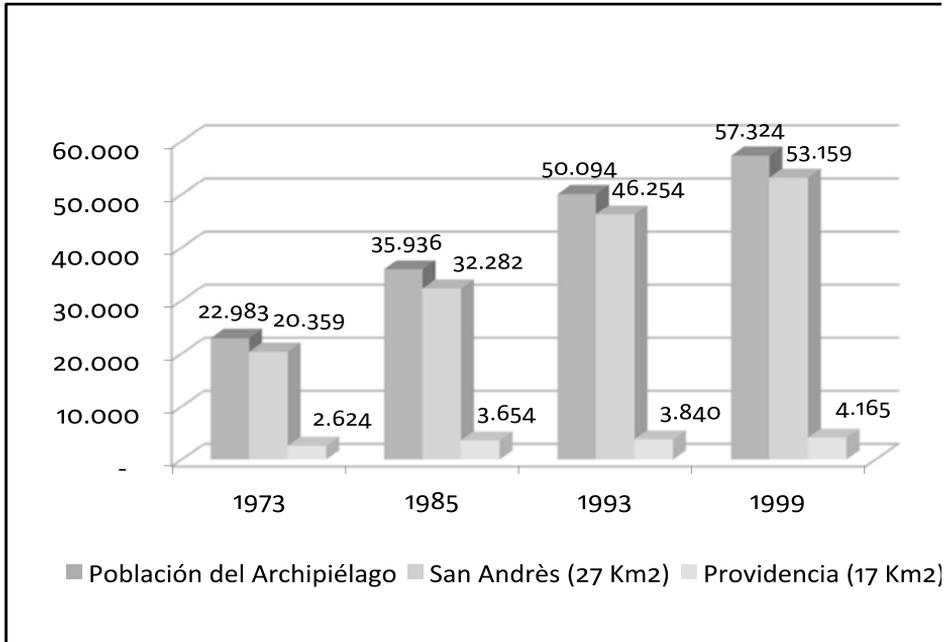


Fuente: CCS.

Otro de los efectos de la apertura económica fue el sustancial incremento en el número de sociedades liquidadas. Mientras entre 1975 y 1990 las sociedades liquidadas anualmente no superaban las cinco, en 1993 esta cifra se duplica. En 1997 se intensifica la crisis y se dispara el número de sociedades liquidadas —entre las que se encuentran varios hoteles, como El Coliseo, El Emperador, El Isleño (temporalmente), Porlamar, Sea Horse Inn, Pepper Hill y Pueblo Viejo (Aguilera et ál. 2000, 13).

La población siguió su tendencia creciente. Entre 1985 y 1993, la población del Archipiélago creció un 39 %, pasando de cerca de 36 000 personas, a mediados de los ochenta, a más de 50 000 en 1993. Como era de esperarse, San Andrés sufrió el más grande impacto, pues su población creció en un 43 %, mientras la de Providencia solo creció en un 5 %. En un lapso de ocho años, San Andrés pasó de 1 197 hab./km<sup>2</sup> en 1985 a 1 714 hab./km<sup>2</sup> en 1993.

**Figura 55. Crecimiento poblacional (1973-1999)**



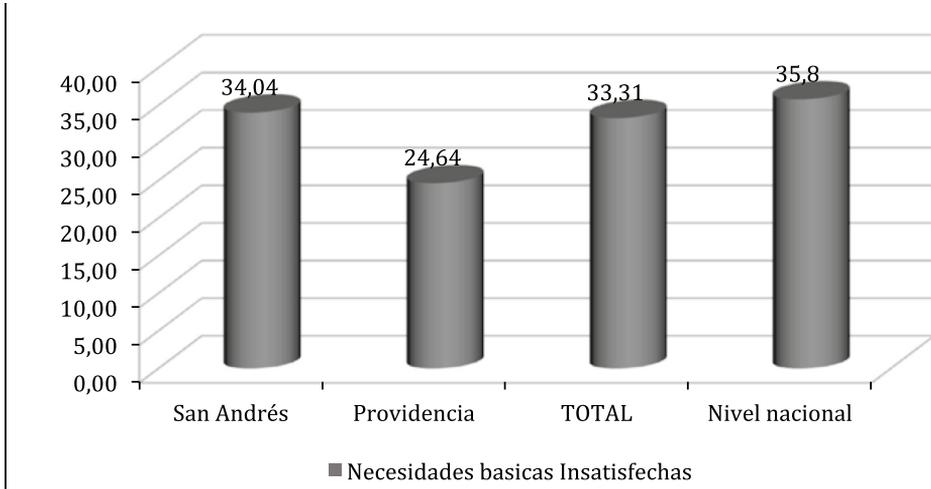
Fuente: Dane.

Pero tal vez lo más preocupante es que en tan solo seis años, entre 1993 y 1999, y pese a contar con una estricta ley de control de la inmigración (Decreto 2762 de 1991), ya habían llegado a vivir al Archipiélago más de siete mil personas, el 96 % de ellas en San Andrés, y más de 300 personas decidieron domiciliarse en Providencia. En consecuencia, la densidad poblacional de San Andrés aumentó a 1970 hab./km<sup>2</sup>.

Según Darío Henao, a la ya tradicional práctica política del trasteo de votos, se sumaron como motivantes para residir en las Islas las mejores condiciones sociales que se alcanzaron en los ochenta y las nuevas oportunidades de empleo que los mismos políticos propiciaban. Según Henao, un estudio realizado por un grupo de antropólogos y sociólogos encontró que muchas de las personas que se habían desplazado a las Islas lo habían hecho porque la educación en la mayor parte de los centros educativos era gratuita. Por otro lado, pese a no contar con óptimos servicios públicos, en los ochenta se lograron significativos avances en materia de salud que estimularon la llegada de mujeres embarazadas procedentes de la

costa Atlántica para tener sus hijos en el hospital local, ya que era más económico tenerlos en la Isla que en sus lugares de origen.

**Figura 56. Necesidades Básicas Insatisfechas (1993)**



**Fuente:** elaboración propia con base en cifras del Dane ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

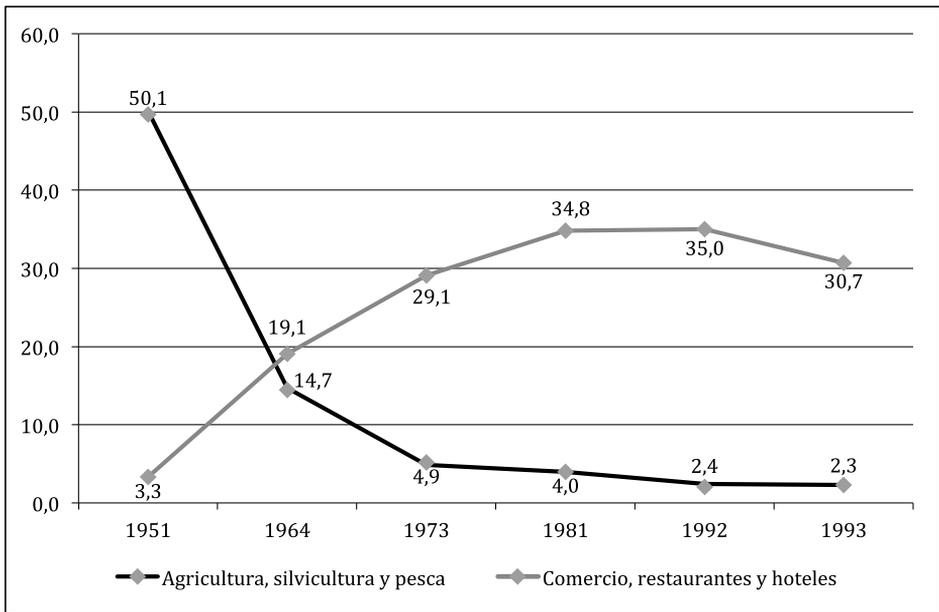
Según datos del censo realizado en 1993, para esa época San Andrés presentaba condiciones de vida más favorables que las que presentaba el resto del país. Mientras a nivel nacional cerca del 36 % de la población presentaba alguna necesidad básica insatisfecha, en el Archipiélago este nivel era del 33 %, y en San Andrés, a pesar de la gran cantidad de población y sus difíciles condiciones, solo el 34 % tenía alguna necesidad básica insatisfecha.<sup>97</sup>

La proliferación de agencias de chance en la Isla, muchas de ellas de propiedad de políticos, propició también el establecimiento de gran cantidad de personas, pues a los recién llegados se los vinculaba a la venta de esta modalidad de juego. Y a pesar de que, como se mencionó en el aparte anterior, el Decreto Intendencial 298 de 1982 intentaba controlar las ventas ambulantes, ante la falta de control estatal esta modalidad de trabajo fue incrementándose sustancialmente.

<sup>97</sup> La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. En este indicador, se considera pobre aquella persona o familia en cuyas condiciones de vida se cumple al menos una de las siguientes características: viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Según Darío Henao, esta situación era favorecida por los retrasos en la aplicación del Decreto 2762 de 1991. Pese a que la sanción de esta normatividad era un gran paso hacia el control migratorio en las Islas y representaba la materialización de una petición que desde hacía muchos años demandaban los pobladores isleños, lastimosamente se carecía de voluntad política para aplicarla con rigurosidad. Es así como a los efectos de la apertura económica sobre el empleo se sumó la creciente presión poblacional.

**Figura 57.** Composición porcentual del empleo privado según actividad económica en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1951-1993)



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos obtenidos en Medina (2003).

Ya para 1993, la población que se dedicaba a la agricultura, que en 1951 constituía el 50 %, se había reducido a tan solo el 2,3 % (Figura 57), mientras que la actividad hotelera y comercial ya concentraba más del 30 % de la población. Con el agravante de que la población local, históricamente excluida de estas dos actividades, había reemplazado la tierra por las oficinas y ya no le interesaba volver a sembrar.

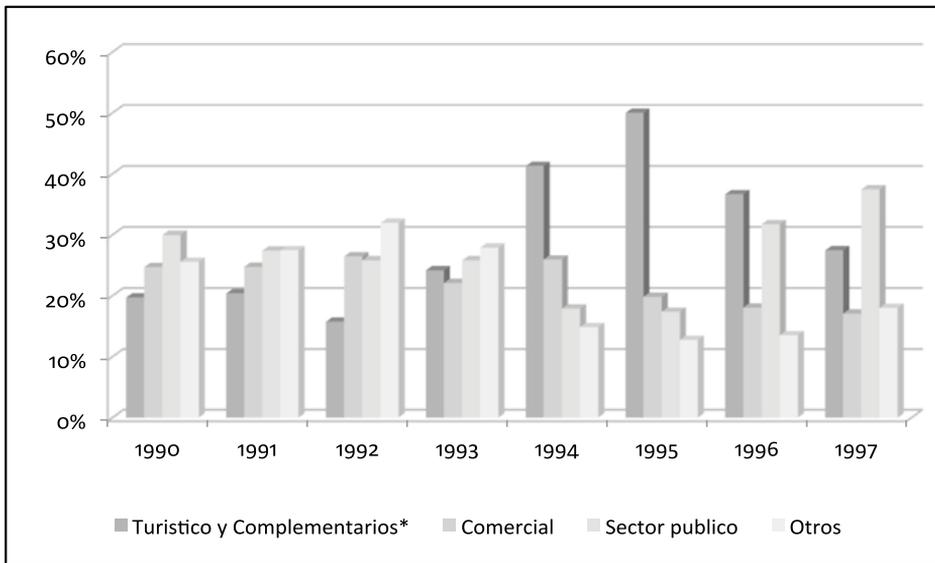
**Tabla 39.** Distribución del empleo por sectores económicos en la isla de San Andrés

Sectores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Turístico y complementarios*	2.056	2.138	1.619	2.977	5.860	8.619	6.546	5.143
Comercial	2.575	2.594	2.720	2.719	3.682	3.416	3.221	3.196
Sector público	3.125	2.873	2.652	3.178	2.537	2.995	5.664	7.013
Otros	2.665	2.877	3.283	3.436	2.110	2.201	2.411	3.367
Total	10.421	10.482	10.274	12.310	14.189	17.231	17.842	18.719

Fuente: ISS, Cajanal, Caprecom, FIPS, Cámara de Comercio, Anuario estadístico de la Gobernación de San Andrés Isla.

\* Hasta 1993 solo incluye hoteles

**Figura 58.** Participación porcentual del empleo, por sectores, dentro del total de empleos provistos en la economía de San Andrés (1990-1997)



Fuente: elaboración propia.

Se puede decir que la generación de empleo ha variado a lo largo del decenio. Como se puede observar, el comercio, el sector hotelero y el sector público son los principales generadores de empleo en la Isla. Hasta 1992, el sector comercial superaba al hotelero en la provisión de empleos, pero a partir de 1993 es

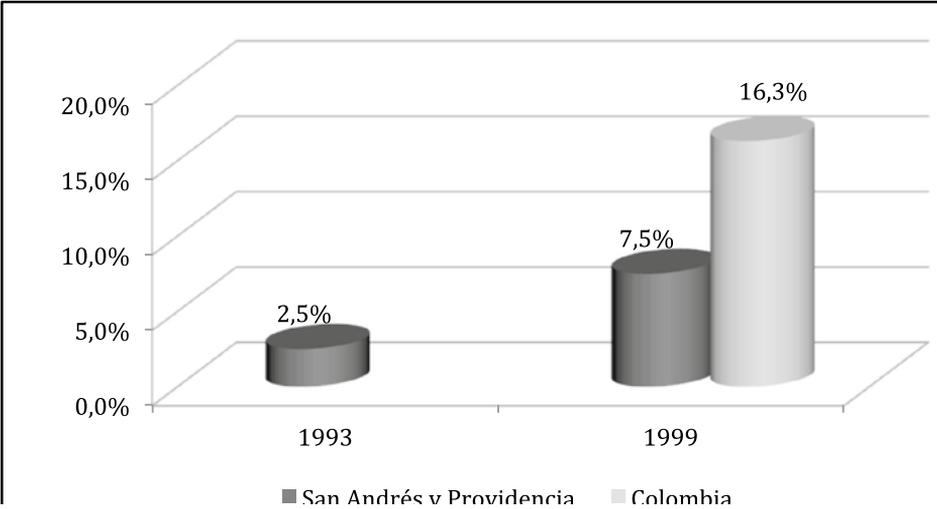
superado por los hoteles y restaurantes, aunque su declive inicia a mediados de los noventa. Desde 1992 y hasta 1995 el sector hotelero y de restaurantes presentó un sustancial incremento en su participación dentro del total de empleos en la Isla, hasta llegar a representar el 50 % del total de empleos en 1995, con más de 8500 personas vinculadas. Un año después, en 1996, dicho sector empieza a sentir los efectos de la crisis comercial.

Contrastando estos resultados con los del PIB departamental de 1995 al 2000 se reitera la afirmación de que la apertura económica restó preponderancia económica al comercio frente al turismo, no solo en cuanto a la producción de valor agregado, sino también respecto a su importancia en el mercado laboral.

Mientras tanto, el sector público, que entre 1990 y 1993 lideraba la provisión de empleo en la Isla, disminuyó significativamente su participación entre 1994 y 1995, para luego recuperarse en 1996. Ya para 1997, en medio de la crisis turística y comercial, se constituyó en el principal generador de empleo, con más de 7000 cargos.

Considerando que a finales de los noventa, lejos de disminuir el número de empleos en la economía, estos aumentaron, se puede decir que el sector público, que presenta sustanciales incrementos entre 1996 y 1997, pudo haber absorbido gran parte de la población que quedó cesante. Pero esta situación trajo graves consecuencias a la administración pública a finales del decenio.

**Figura 59. Tasa de desempleo (1993-1999)**



Fuente: Dane.

Para 1999, el nivel de desempleo en el Archipiélago (7,5 %), aunque era muy inferior al del nivel nacional (16,3 %), se triplicó en un lapso de tan solo seis años (de 1993 a 1999), incremento nunca antes visto en ninguna otra región del país. Pero si se tiene en cuenta que la tasa de desempleo en el censo se mide con la pregunta sobre actividad principal en la semana anterior a este, lo que permite reportar como empleo las actividades informales, el porcentaje de personas sin vinculación a un empleo era mucho mayor. Y si se incluye a la población que quedó cesante con la reestructuración que se efectuó en la planta de personal de la Gobernación durante el primer trimestre del 2000, este indicador asciende a 10,9 % (*Indicadores económicos regionales 1999*).

A esto se suma que los niveles de ingreso son muy bajos. Según el censo de 1999, el 32 % de la población en edad de trabajar no recibe ingresos. De la población de diez años y más que recibe ingresos, el 67 % recibe menos de cuatro salarios mínimos<sup>98</sup> y el 32 % menos de un salario mínimo (Dane, 1999).

Luego del recorrido por las principales cifras económicas se puede afirmar que, en términos generales, pese a que el cambio en el modelo económico predominante en las Islas se reglamentó desde 1991, la economía local comienza a verse afectada por los efectos de la apertura económica solo a partir de 1995, pues antes de esta fecha seguía su tendencia creciente. Existen varias hipótesis para explicar este fenómeno.

Según Bush (1994) y Herrera y Hernández (1999), hasta mediados de los noventa el ritmo de las medidas de disminución arancelaria ofrecía todavía un margen de maniobra al puerto libre de San Andrés. En la Isla aún se conservaban algunas ventajas, como el no pago de la sobretasa a las importaciones (8 %) y el IVA. Si se introducen los mismos productos que se venden en la Isla a otro lugar de Colombia es necesario pagar un arancel que en promedio es del 12 %, más una sobretasa del 8 % y el IVA (16 %). En cambio, introducir en San Andrés tales productos apenas implica el pago de un 10 % sobre lo facturado.

Por lo tanto, existía un margen aproximado del 26 % de los productos vendidos en San Andrés frente a los que se conseguían en el continente. Esto permitió que se sostuviera el comercio por un tiempo. Pero, en la medida en que se fue intensificando la apertura económica del país y se fueron suscribiendo tratados de libre comercio con otros países, estos diferenciales se fueron reduciendo.

---

98 En 1999, el salario mínimo en Colombia era de aproximadamente \$216 000 mensuales, equivalente a US\$113 (a razón de \$1900 por cada dólar).

Para Harold Bush y Darío Henao, el verdadero problema de la sostenibilidad económica del comercio en San Andrés eran los sanandresitos, que no pagaban arancel alguno y por tanto competían con mejores precios que los ofrecidos en el puerto libre. También fue evidente que la apertura se hizo en forma muy acelerada, lo que impidió que los comerciantes locales pudieran adecuarse a las exigencias de la nueva política.

Por otro lado —según autoras como Lorain Vollmer (1997), Paola Quintero (2004), Camila Bernal (2004) y Alejandra Sourdis (2007)— la crisis que debió haberse dado a comienzos de los noventa fue atenuada gracias a la influencia de los dineros del narcotráfico que habían permeado la economía local. Pero, con la intensificación de las acciones contra el narcotráfico, apenas a mediados de los noventa se empiezan a sentir los verdaderos efectos de la nueva política económica. Según Sourdis (2007), con la apertura económica, capitales procedentes del narcotráfico reemplazaron inversiones legítimas en la Isla.

### **Aparente recuperación económica**

A inicios de los noventa, en medio de la crisis de competitividad que generó en el puerto libre el modelo de apertura económica, se intensificaron las construcciones de hoteles cinco estrellas en la Isla. Este hecho podía interpretarse como una muestra de las sólidas bases de la economía local y como parte de un proceso de reacomodación económica, que en medio de un nuevo contexto buscaba enfrentarse a las mayores exigencias del desarrollo del turismo recreativo de talla internacional, ya no asociado a motivaciones comerciales. Para mediados de 1993 se resaltaba en los diarios:

Se están realizando numerosas construcciones en San Andrés que mejorarán notablemente la infraestructura hotelera, poniendo al servicio de los turistas más de trescientas habitaciones. Los proyectos de mayor trascendencia son: el Lord Pierre, Caribe Campo, Mary Land, Casa del Mar y el Green Moon. Para fin del año (1993) será inaugurado el hotel Bahía Marina, un nuevo *resort* de cinco estrellas en San Luis y el año entrante (1994) estará terminado el Sunrise Beach, un inmenso complejo hotelero también de cinco estrellas. También, es importante destacar que planes como la reconstrucción del Yokohama y los hoteles Abacoa y Royal Abacoa comienzan a cristalizarse. Así mismo, se espera que las obras de remodelación del aeropuerto comiencen en agosto (Lunazzi 1993).

**Tabla 40.** Incautaciones de droga y armas en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1990-1999)

Fecha	Tipo de incautación	Cantidad incautada	Circunstancias
8 de noviembre de 1990		29 lb	Hallada sobre la pista de aterrizaje del aeropuerto Sesquicentenario.
14 de diciembre de 1990		53 kg	Decomisados por la Policía Nacional, en dos operaciones adelantadas en San Andrés.
18 de febrero de 1991		101 kg	
28 de septiembre de 1994		236 kg	Encontradas por efectivos del DAS, en diez cajas, en un apartamento del edificio Villa del Mar, situado en el exclusivo sector de Punta Hansa, en San Andrés.
17 de febrero de 1997		1 t	La Armada Nacional de Colombia la desenterró en el cayo Alburquerque, a 80 millas al sur de San Andrés.
22 de julio de 1997	Cocaína	Más de 1 y 1/2 t	Unidades del cuerpo de guardacostas de la Armada Nacional y la infantería de Marina la incautaron en un cayo vecino a Serrana, a 132 millas al noreste de San Andrés. Hasta ese momento era la mayor incautación de coca en el Archipiélago.
18 de junio de 1998		100 kg	La Policía de San Andrés los incautó a cuatro kilómetros al suroeste de la Isla, capturó a dos personas y decomisó equipos de comunicación y dos lanchas en las que pretendían transportar el alcaíde a Nicaragua. Otros tres presuntos narcotraficantes huyeron al tirarse al mar tras el asedio policial.
18 de enero de 1999		400 kg de cocaína y heroína	En una operación conjunta entre las marinas de Estados Unidos y Colombia. Se encontraron en una motonave. El desenlace de los hechos tuvo lugar en aguas jurisdiccionales colombianas, al este del cayo Serrana, a 200 millas de San Andrés.

Fecha	Tipo de incautación	Cantidad incautada	Circunstancias
5 de enero de 1994		4 fusiles R-15, 3 fusiles G-3, 3 subametralladoras Uzi, 1 ametralladora Madsen y 2 lanzagranadas.	Operación encubierta de varios oficiales del servicio secreto de la Armada Nacional, iniciada desde octubre de 1993 en la isla de San Andrés, que buscaba identificar el origen de los fusiles decomisados a la guerrilla colombiana tres meses atrás. Este arsenal fue decomisado en el sector de San Luis.
25 de julio de 1994	Armas	20 fusiles AK-47, 1 fusil Galil, 1 M-16, 1 M-14, 1 G-3 de asalto y 1 Mini Uzi.	La Armada Nacional las incautó en Rocky Cay. Según las autoridades, el armamento provenía de Nicaragua y estaba destinado a la Coordinadora Guerrillera.
4 de febrero de 1995		9 fusiles y abundante munición.	Se captura a cuatro ciudadanos nicaragüenses que intentaban traer a Colombia el armamento y se pone al descubierto una red de traficantes de armas que operaba a través de San Andrés.
24 de septiembre de 1999		12 fusiles rusos	Incautados por las autoridades en cayo Bolívar.

Fuente: revisión de ediciones del periódico *El Tiempo* de 1990 a 1999

Inclusive se llegó a hablar del resurgimiento de San Andrés, pues la infraestructura hotelera se había mejorado de manera notable y entre 1991 y 1993 se había duplicado la oferta hotelera.

Pero la captura, en la Isla, de integrantes de una banda internacional de narcotraficantes, en diciembre de 1990, y la publicación, dos años más tarde, de un artículo en el diario *El Tiempo* titulado “Salvar a San Andrés”, en el que se denunciaba que los carteles de la droga se estaban adueñando de la isla, pusieron en evidencia el verdadero trasfondo del aparente progreso de esta en medio de la crisis (“Cae banda internacional” 1990; Francis, Gallardo, Pussey y Grijalbo (1993).

San Andrés se había convertido en un puente internacional para el tráfico de armas y estupefacientes, en el que parte de la infraestructura turística estaba siendo utilizada para el lavado de dólares. En particular, las armas, provenientes de Centroamérica, estarían destinadas a la guerrilla y otras organizaciones delictivas (Lunazzi 1994).

Según la revista *Semana*, con la apertura económica, la producción y la comercialización de la cocaína —que antes estaba en manos de dos grandes organizaciones, los carteles de Cali y Medellín— ahora eran dominadas por cientos de grupos que, sumados, estaban exportando mucha más que antes (“Apertura en la coca” 1993). Estos pequeños procesadores y exportadores independientes de droga estaban distribuidos en Bogotá, la costa Atlántica y Risaralda. En Cesar, Córdoba, Sucre, Santander, Norte de Santander, Caquetá, Huila, Tolima, Nariño y San Andrés existían más de cuarenta organizaciones independientes dedicadas al narcotráfico.

A su vez, la guerra que libró la organización de Medellín en los ochenta permitió el fortalecimiento del Cartel de Cali. Mientras los paisas dedicaban buena parte de sus fuerzas y recursos a combatir al Estado, la gente de Cali se hacía cada vez más eficiente en la distribución de la droga y en el lavado de las utilidades del negocio. Consecuentemente, a principios de los noventa los caleños llegaron a dominar el 70 % de la exportación de cocaína. Es así como, según la revista *Semana*, San Andrés era protagonista de dos fenómenos: la consolidación de su propia organización de tráfico de narcóticos y la expansión de la influencia del Cartel de Cali en la economía local.

Por otro lado, a inicios de los noventa, la combinación de una fuerte demanda y una generosa oferta hizo del contrabando de armas el segundo negocio ilegal más lucrativo después del narcotráfico. En Colombia, la demanda la constituían la guerrilla, los carteles de la droga, los paramilitares y las bandas de delincentes

comunes. La oferta era provista por las armas que no se entregaron en los procesos de paz que llevaron a la desmovilización de la guerrilla salvadoreña, las del desarme de la “contra” y la “recontra” nicaragüenses y el gran arsenal de fusiles AK-47 que el general Manuel Antonio Noriega mantenía ocultos en estaciones de Policía, cuarteles militares y sedes políticas en Panamá —que después de la invasión de este país, en 1989, no habían podido ser recuperados en su totalidad—.

Pero en San Andrés el contrabando de armas se realizaba principalmente con Nicaragua:

Durante el gobierno sandinista fueron creados en Nicaragua los llamados Comités de Defensa Sandinista, copia de los Comités de Defensa de la Revolución creados por Fidel Castro en Cuba. El gobierno sandinista entregó a los miembros de estos comités un buen número de armas “para defender la revolución”. Se sabe que muchas de estas armas, ante la difícil situación que vivían los habitantes de este pequeño país, eran cambiadas por comida, ropa o dinero. Las autoridades colombianas habían descubierto un comercio clandestino entre San Andrés y la costa nicaragüense. En pequeñas embarcaciones se encontraron diversos fusiles y granadas, escondidos debajo de los pesados cargamentos de camarones. De la misma manera se había detectado el intercambio de armas nicaragüenses por electrodomésticos procedentes de San Andrés (“De armas comprar” 1994).

Ante estas denuncias, a finales de 1994, el presidente Samper anunció la implementación de una guardia costera para el control y vigilancia de las Islas y estrechó los lazos de cooperación con las autoridades policiales de los países centroamericanos, entre ellos Jamaica. Los diarios informaban acerca del procedimiento para el tráfico de armas así:

San Andrés es un paso obligado en el tráfico de armas provenientes de Nicaragua, el Salvador, México e incluso, Estados Unidos. El trayecto se inicia en Bluefields desde donde las armas son trasladadas en barco hasta las inmediaciones de la Isla del Maíz. Allí, el armamento es almacenado mientras se consiguen compradores. Una vez se cierra el negocio en San Andrés, las armas son trasladadas en lanchas bimotor —de fibra de vidrio, para no ser detectadas por los radares— hasta cercanías del meridiano 82, límite marítimo con Colombia, para llevarlas hasta la Isla. Luego son enviadas por barco, a través de Panamá, Venezuela o la Costa Atlántica hacia el interior del país. Por el río Atrato penetran hacia Urabá. Desde Cartagena y Barranquilla son llevadas por

tierra, generalmente en camiones. Los puntos de venta más importantes de armamento clandestino son los sanandresitos.

Según informes de inteligencia militar colombianos, tras su desmovilización, los Contras de Nicaragua habrían dejado de entregar 40 mil fusiles de combate AK-47. Así mismo, la guerrilla salvadoreña Farabundo Martí dejó ocultas miles de armas de combate regular dentro y fuera del país. Según un experto, el tráfico de armas podría aumentar en Colombia ante un eventual derrumbe del régimen cubano. "Cuba tiene tres veces más armas que Nicaragua (...)".

Tres protagonistas de las operaciones que hoy se encuentran presos, aseguran que el tráfico de armas se inicia en ciudades capitales como Bogotá, Medellín o Cali. Los cabecillas de los carteles de la droga y de la guerrilla establecen contactos con intermediarios del negocio. Estos se desplazan a San Andrés donde permanecen entre una semana y un mes, según la oferta del mercado negro de armamento y los contactos que tengan en la Isla. Por cuenta de los carteles o de la guerrilla, los intermediarios se alojan en hoteles de dos o tres estrellas, y buscan un traficante que establezca los contactos en la Isla del Maíz. Este puede ser una persona de apariencia sencilla, un vendedor ambulante, de los que venden anteojos oscuros para la playa. En la Isla del Maíz, el traficante cierra el negocio. La mitad se paga al cerrar y la otra mitad contra entrega y se cancela en dólares o en droga. Un AK-47, versátil y potente fusil de combate fabricado en China, cuesta un millón 400 mil pesos en el mercado negro. Las armas de combate como los R-15, G-3, AK-47, FAL, Uzi, granadas de fragmentación, lanzagranadas, proveedores tienen su equivalente en coca. Un kilo de coca equivale, según las condiciones de mercado en Nicaragua, a 10 fusiles G-3. Según un detenido, la policía también participa en muchos de esos negocios ("San Andrés: un paraíso artificial" 1994).

Mientras que el narcotráfico se desarrollaba de la siguiente manera:

San Andrés es el punto estratégico para que los carteles de Cali, Medellín y la Costa distribuyan la droga hacia Estados Unidos, Europa, Centroamérica y el Caribe. La droga despega de los Llanos orientales en avionetas bimotor hacia los centros de acopio en la Costa Atlántica y luego zarpa con destino hacia San Andrés y Providencia. Para este tramo se utilizan diversas estrategias. Una de ellas son los "narcobuzos". Luego de que los buques de gran calado zarpan de la Costa Atlántica, son interceptados por buzos que adhieren a los cascos de las naves tubos de plástico con coca. Estos hombres rana pueden sumergirse a 40 pies y transportar hasta 40 kilos de cocaína pura. Cuando se aproximan a las costas de San Andrés y Providencia, otros buzos, que

esperan en modestas lanchas el paso de los barcos, se encargan de retirar el cargamento sin que la tripulación se percate de la operación.

Otra modalidad para transportar el alcaloide es la de pequeñas avionetas que, en horas de la noche, bombardean con bolsas de droga un perímetro del mar cerca de las islas. La cocaína viene en empaques de caucho liviano y camuflado en neumáticos de vehículo para facilitar su flotación. Un grupo de enlace rescata la droga en lanchas de fibra de vidrio, con motores de 250 caballos de fuerza, y la introduce a la isla a través de muelles improvisados en la costa de San Luis. Una vez en el muelle, la droga se transporta en vehículos y se almacena en pequeñas bodegas o en lujosos apartamentos.

El viceministro de Seguridad Pública de Costa Rica denunció que por su país entran 4000 kilos de cocaína al mes. Las autoridades guatemaltecas calculan que en su territorio hay más de 500 pistas clandestinas para avionetas que vienen de Colombia. Otro país de enlace es Jamaica. El principal punto de trasbordo son los Cayos Pedro, en territorio jamaicano. La droga sale en embarcaciones de pescado y en alta mar es trasladada a naves jamaquinas. Cuando la droga se dirige a Nicaragua, el contacto se hace en la Isla del Maíz, a dos horas y media de San Andrés. En este caso, la droga se paga con armas.

Las lanchas de los carteles cuentan con mini radares, luces, brújulas, equipo de radio y pueden desarrollar 150 millas por hora. Entre tanto, la Policía nacional tiene dos lanchas con motores de 125 caballos que logran solo 40 millas por hora y cuyos escasos 32 centímetros de altura les impide desafiar el oleaje del mar. La Marina dispone de una corbeta, tres lanchas, un radar de vigilancia aérea y dos aviones Cessna AT-37, insuficientes para patrullar los 350 mil km de Colombia.

Por delitos de narcotráfico se encuentran en la cárcel de La Loma 12 jamaicanos, 2 italianos, 2 guatemaltecos, 3 nicaragüenses, un chileno, un alemán, un hondureño y un dominicano ("Narcocontactos en San Andrés" 1994).

En enero de 1995, *The New York Times*, en un informe titulado "Toneladas de cocaína llegan a México en viejos jets" ("Tons of Cocaine Reaching Mexico in Old Jets"), denunció internacionalmente que San Andrés estaba sitiada por narcotraficantes. En dicho artículo se afirmaba: "San Andrés está en manos de narcotraficantes y el gobierno colombiano está haciendo cero al respecto" (Cavelier 1995). Y aunque algunos líderes políticos, las autoridades militares y de policía y el mismo ministro de Defensa en ese entonces, Fernando Botero Zea, tal vez previendo los perjuicios que esto le ocasionaría al turismo, rechazaron la afirmación, líderes

comunitarios del movimiento SOS ratificaban las denuncias y afirmaban, además, que las autoridades gubernamentales “le hacían el juego al narcotráfico” (“Demandado Líder de SOS” 1995).

La situación se tornó tan preocupante que para mediados de los noventa Estados Unidos se refería al problema del narcotráfico en San Andrés como “un caso de seguridad regional”. Al artículo de *The New York Times* se sumó otro, publicado en *The Washington Post*, en el que se presentaba a San Andrés como un centro de distribución de droga para el Caribe, Centroamérica, México y Estados Unidos, que operaba ante la indiferencia y hasta con la complicidad de las autoridades colombianas.

Según *Semana*,

desde los más importantes diarios de ese país (Estados Unidos) se ha puesto en duda que Colombia ejerza verdadera soberanía sobre su territorio frente a los narcotraficantes, especialmente en Cali y San Andrés. El gobierno de Estados Unidos, en sus niveles más altos, considera que el Congreso colombiano está infiltrado por los narcos, que hay corrupción de todo orden en la administración pública, que no hay una verdadera persecución a los delincuentes, que la justicia es blanda frente al delito y que la Fiscalía hace mucho menos de lo que debiera en ese campo (Pombo 1995).

Es así como cobra mayor connotación e importancia el control sobre el narcotráfico que se estaba expendiendo en la Isla.

Poco a poco se comenzaron a hacer públicos los lazos entre los narcotraficantes que residían en la Isla y la administración departamental. Según el diario *El Tiempo*,

entre 1993 y 1996 Elizabeth Montoya de Sarria, conocida como la “monita retrechera” (importante cabecilla del cartel de Cali y que residía en San Andrés) gozó de un singular privilegio en la isla de San Andrés: la División de Rentas de la Gobernación liquidaba el impuesto predial de su lujoso hotel Marazul por debajo de la tarifa legalmente establecida (Unidad Investigativa 1996).

A esto se sumó que algunos políticos prestigiosos de las Islas fueron arrestados por aparentes vínculos con el Cartel de Cali (“Detenida congressista” 1996).

La corrupción en el aeropuerto de San Andrés, fue detectada luego de que un documento encontrado en 1997 en un allanamiento en la cárcel La Picota de

Bogotá revelara detalles sobre las conexiones entre los carteles de Cali y México. Según los redactores de dicho documento, publicado el 21 de abril de 1997 en la revista *Semana*:

Existen infinidad de rutas de narcotráfico hacia México, dependiendo del lugar donde esté proyectado el descargue de la mercancía. [...] Cuando el vuelo hacia México se hace a través del Atlántico los narcotraficantes emplean los aviones 727, Caravelle o Super King, que despegan de los aeropuertos de Bogotá, Cali o Medellín, en los cuales sobornan previamente a la Policía. Las aeronaves salen con el plan de vuelo legal con destino a San Andrés, donde "ya está arreglado todo el mundo. En la isla tanquean de nuevo para poder hacer el vuelo redondo sin reabastecerse en el lugar donde aterriza, que casi siempre es un lago seco en México, el cual por la dureza de su piso resiste aviones de semejante peso. El vuelo de regreso es por Barranquilla, como si hubiera salido una o dos horas antes de San Andrés" (La conexión alemana" 1997).

Esto evidenciaba el establecimiento de una red de controladores aéreos que evitaba que los aviones que trasportaban la droga hacia México fueran detectados por las autoridades. Dentro de esta red, los controladores aéreos de San Andrés eran pieza clave.

También se hicieron públicos los vínculos de los narcotraficantes con el sector productivo local. Gracias a la política de cielos abiertos y desregulación tarifaria, que favoreció la apertura de nuevas líneas aéreas y que fue impulsada a inicios de los noventa, el 1° de noviembre de 1993 inició operaciones la aerolínea Isleña de Aviación. Esta empresa tenía como accionistas mayoritarios a un grupo de hoteleros de San Andrés y conectaba diariamente a la Isla con Bogotá, Cali y Medellín. La fuerza de sus ventas estaba centrada en atractivos paquetes turísticos que incluían traslado aéreo y alojamiento en hoteles de todas las categorías en la Isla. Pero el 8 de julio de 1994, el Consejo Nacional de Estupefacientes decidió cancelarles los certificados de carencia de antecedentes por narcotráfico, necesarios para la operación de las compañías de transporte aéreo en Colombia, luego de que un informe de la DEA revelara vínculos de la empresa con el narcotráfico a través del testaferrato.<sup>99</sup>

---

99 Producto de este escándalo, los bancos le retiraron el crédito a Isleña, Anato ordenó a las agencias de viaje suspender las operaciones de venta de pasajes y retener los dineros de lo vendido hasta tanto se clarificara el asunto, el 80 % de los 97 empleados renunció y ante las difíciles circunstancias económicas y la mala fama propiciada por el litigio judicial, el 26 de julio de 1994 la aerolínea tuvo que dejar de volar.

La Isla se había convertido no solo en centro de operaciones e inversiones, sino también en refugio de importantes cabecillas del narcotráfico que llegaban a residir en San Andrés: en noviembre de 1990 fue capturado allí el estadounidense Roy Marion Jones, quien era pedido en extradición por Estados Unidos (“Capturan a un extraditable” 1990); en mayo de 1995, Alfredo de Jesús Gómez Pinedo, sindicado por los delitos de narcotráfico y enriquecimiento ilícito.

Ante las implicaciones de estas acusaciones para el país, se intensifican las acciones contra el narcotráfico y, en marzo de 1995, el Gobierno nacional presenta un plan de seguridad para erradicar el narcotráfico del Archipiélago. El plan incluía la conformación de una unidad antilavado de activos.

Según las autoridades, el blanqueo de dinero no se hacía a través del sector financiero, sino por medio de las construcciones y los hoteles. Lujosas propiedades cambiaban de dueño muy rápidamente y antes de un año regresaban a manos de su propietario original. Así mismo, los hoteles reportaban una alta ocupación lo que les permitía lavar mucho dinero. Era muy frecuente encontrar hoteles vacíos que aparecían en los libros como si estuvieran llenos de turistas y así justificaban el ingreso de cuantiosas ganancias provenientes del narcotráfico (“¿Por qué San Andrés?” 1995). Un equipo de investigadores del DAS y las superintendencias Bancaria y de Sociedades comenzaron a indagar la procedencia de los dineros con los que se habían adquirido y construido algunas de estas propiedades (Ospina 1995).

A finales de 1995, luego de que se desatara el escándalo de infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña que llevó a la presidencia al entonces candidato Ernesto Samper, se intensificaron los allanamientos en las propiedades de los narcotraficantes en San Andrés, en un operativo conjunto entre la Policía y la Fiscalía General de la Nación que se denominó “Operación Caribe”. Viviendas de lujo y 42 establecimientos hoteleros y comerciales fueron requisados.

Se encontró que, además de los presuntos narcotraficantes Nelson Urrego Cárdenas y los esposos Jesús Amado Sarria y Elizabeth Montoya de Sarria, implicados en la financiación de la campaña presidencial, también tenían propiedades en la isla Gilberto Rodríguez Orejuela (11 propiedades), Miguel Rodríguez Orejuela (2), Hélder “Pacho” Herrera (3), Nelson Urrego (4), Juan Carlos Ramírez (1) y Efraín Hernández Ramírez (1), todos ellos integrantes del Cartel de Cali<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>Y según funcionarios de la DEA, para 1996, los carteles de Cali y el norte del Valle del Cauca eran responsables del 80 % de la cocaína y el 30 % de la heroína que ingresaba a Estados Unidos. Los hermanos Rodríguez Orejuela, Pacho Herrera y José Santacruz eran destacados cabecillas de estas organizaciones.

La Operación Caribe permitió también identificar a personas involucradas en el lavado de divisas.

Entre los bienes allanados a la familia Sarria estaban siete casas, dos apartamentos, dos lotes de terrenos, dos bodegas y numerosos vehículos terrestres y acuáticos, sin contar el hotel Marazul. Entre las propiedades figuran varias unidades residenciales del condominio Cabañas de Gaviria y tres apartamentos del sector de Punta Hansa. Igual suerte corrieron dos bodegas situadas en el sector de Rock Hole (“Incautados bienes de los Sarria” 1996).

Es así como toma fuerza la hipótesis de que hasta mediados de los noventa, cuando se intensifican los golpes contra el narcotráfico, la economía de las Islas no enfrentó las severas repercusiones de la apertura económica, debido al dinero del narcotráfico que, incrustado en la economía, mantenía el crecimiento del turismo. Así pues, se comprende por qué el decomiso de importantes propiedades de los narcos, muchas de ellas hoteles, generó un grave problema de desempleo.

En junio de 1996, el gobierno lanzó en San Andrés una campaña nacional contra el narcotráfico y el consumo de drogas. Para esta fecha, la Armada anunciaba que había acabado con el tráfico de armas por la Isla, pero que el narcotráfico, aunque debilitado, seguía operando. A inicios de 1997 desenterraron una tonelada de cocaína encontrada en el cayo Albuquerque, y en julio del mismo año en el cayo Serrana se encuentra enterrado el cargamento más grande hallado en la Isla: tonelada y media de cocaína.

La estrecha conexión de San Andrés con el narcotráfico durante los noventa tuvo dos implicaciones adicionales a las ya mencionadas. Primero, impidió la consolidación de la propuesta que convertiría a San Andrés en un centro financiero internacional. Y segundo, repercutió en la forma como se enfrentó la discusión sobre las pretensiones de Nicaragua sobre el territorio insular.

En mayo de 1995, el presidente Ernesto Samper sorprendió a los distintos estamentos al anunciar que el Archipiélago ya no sería Centro Financiero Internacional (CFI), porque según el presidente: “las condiciones actuales que afronta Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dólares no lo permiten”. La idea de crear en San Andrés un paraíso fiscal similar al de Gran Caimán había sido plasmada en el art. 41 de la Ley 47 de 1993, y el proyecto de ley para su reglamentación fue presentado por el propio Samper cuando fue ministro de Desarrollo Económico, en 1994 (“Samper: San Andrés ya está bajo control” 1995).

De haber sido aprobada esta propuesta, se hubiera permitido el asentamiento de bancos y entidades financieras en el Archipiélago, con base en la figura del

secreto bancario. Dicha figura solo podría ser levantada mediante solicitud de un juez y únicamente para los delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico y secuestro. En otras palabras, no podrían ser investigados por la Fiscalía delitos como la extorsión, la estafa, la falsificación de moneda, los diferentes tipos de hurto y el lavado de activos, entre otros. Por tanto, la Isla se hubiera convertido en un paraíso financiero para el lavado de activos.

Respecto a Nicaragua, a comienzos de los noventa, en medio de una difícil situación interna en ese país y con miras a la ratificación del tratado de delimitación marítima entre Colombia y Honduras<sup>101</sup>, revivieron las discusiones sobre la soberanía en el Archipiélago. Según la revista *Semana*, la pérdida de legitimidad del Gobierno nacional, ante el escándalo de infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña electoral del presidente Ernesto Samper, restó fuerza a la posición colombiana. Esto justifica la actitud conciliadora que mostró Samper en la Cumbre de Presidentes del Grupo de Río, a finales de 1995. Este hecho contrasta con la radical posición que históricamente había mostrado Colombia frente a este tema.

Por otro lado, la petición de extradición de Miguel Rodríguez Orejuela a Canadá había generado gran preocupación en la Cancillería por las graves implicaciones que podría tener. La nueva Constitución de Colombia prohibía la extradición de nacionales, pero no acceder a la extradición de Rodríguez Orejuela daría pie a la posible legitimación del principal argumento por el cual Nicaragua pretendía desconocer el tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 que otorgó la soberanía de San Andrés a Colombia. Según el país centroamericano, aunque el tratado estuviera vigente y hubiera sido ratificado fue suscrito contra la Constitución de 1911, que prohibía la cesión de territorios. Históricamente, Colombia había sostenido, como todos los países firmantes de la Convención de Viena, que los tratados internacionales priman sobre las normas internas, incluida la Constitución. Si Colombia argumentaba que no podía extraditar al cabecilla del Cartel de Cali porque la Constitución lo prohibía, le estaría dando pie a Nicaragua para que utilizara exactamente la misma argumentación: que las normas internas prevalecen sobre los tratados internacionales.

La expansión del narcotráfico en Colombia, durante los años noventa tuvo serias implicaciones a nivel local, nacional e incluso regional, pues conmocionó

---

101 El 30 de noviembre de 1999, el Congreso de Honduras ratificó el tratado de delimitación marítima firmado con Colombia en 1986, y Colombia lo hizo el 13 de diciembre. Nicaragua respondió a esto con la imposición de nuevos aranceles del 35 % a cualquier tipo de producto colombiano y hondureño que se importara ("Honduras dio sí al tratado limítrofe" 1999).

los estamentos económicos, políticos y sociales del país y de las Islas, hasta llegar a representar un problema que comprometía la seguridad en el Caribe. San Andrés gozó de una aparente recuperación económica, luego de la implantación del modelo de apertura económica que restó competitividad al puerto libre, pero el desmantelamiento del Cartel de Cali evidenció las débiles bases sobre las que estaba fundamentada la economía isleña a inicios de los noventa.

## **El papel del Estado**

*La nueva constitución fue un hecho histórico que promovió cambios físicos (en el medio ambiente y los asentamientos humanos), sociales (en la correlación de las fuerzas sociales) y cambios económicos (en los procesos productivos) que nos permiten vislumbrar un nuevo ciclo en la historia económica del Archipiélago a partir de 1991, un nuevo ciclo que abre nuevas posibilidades al presente y en el cual los pobladores isleños entran a ser protagonistas de su propio futuro*  
Vollmer 1997, 108-109.

Como se mencionó anteriormente, a mediados de los años setenta empezó a establecerse en el mundo, en general, y en América Latina, en particular, un nuevo orden económico internacional. Desde entonces se inicia un proceso en el que los capitales se transnacionalizan y los mercados se unifican. El Estado, en consecuencia, entra a revisar sus relaciones con la sociedad civil, su papel en la economía y su tamaño. La apertura económica, la desregulación, la privatización, la desestabilización, la participación y la descentralización se imponen hacia dentro y hacia afuera. El Estado se redimensiona. Fue por ello que en la década de los ochenta se inició un ambicioso proceso de descentralización (Correa 1994, 36) y toda esta nueva orientación estatal se materializa en la nueva Constitución de Colombia, promulgada en 1991.

Tal promulgación determina un nuevo contexto político, económico, social y cultural. En lo político, la nueva Constitución introduce la era del pluripartidismo, dando fin al régimen bipartidista del Frente Nacional e introduciendo la posibilidad de que otros partidos y movimientos políticos, inclusive del orden local, tengan acceso al poder. En segundo lugar, fija el fin del centralismo, mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales a nivel político, con la posibilidad

de participación de partidos políticos locales; a nivel económico, a través de incrementos en las transferencias de la nación, y en lo administrativo, con la descentralización de funciones y competencias que antes eran responsabilidad del Estado central. En adelante, serán competencias locales las políticas sociales (salud y educación, principalmente), los servicios públicos domiciliarios (aseo, agua y alcantarillado) y la infraestructura física, cultural y comercial local. Por último, de la democracia representativa —que se caracteriza por delegar la responsabilidad en la toma de decisiones de Estado, mediante voto, en representantes de partidos— se pasó a la democracia participativa, en la cual los ciudadanos pueden participar en los procesos de decisión, administración, ejecución y control de políticas de interés colectivo (Restrepo 1994).

En lo económico, se configuró el cambio del gasto central y sectorial a los planes de desarrollo local. En efecto, surge la necesidad de formular planes de desarrollo departamentales y municipales, los cuales deben ser estratégicos, concertados, interinstitucionales, integrales, y participativos. Se presentó también una reorientación en el modelo de desarrollo nacional hacia la internacionalización de la economía, el bien conocido “modelo de apertura económica” que basa la estrategia de crecimiento en la integración de la nación al mercado mundial. Por último, de la devastación consumista se pasó al desarrollo sostenible como ideal del desarrollo nacional.

Por otro lado, la política social se descentraliza hacia las entidades territoriales, ya que estas deben asumir de manera directa la prestación de los servicios básicos. Y en lo cultural se promueve la autonomía de los pueblos mediante el reconocimiento de Colombia como una nación pluriétnica y multicultural.

Pero, además de este favorable contexto nacional, se establecieron redireccionamientos específicos para el Archipiélago, que favorecieron la instauración de una nueva senda económica, política y sociocultural para las Islas. En lo político, se eleva el territorio del Archipiélago a la categoría de departamento, se aumenta a dos el número de sus representantes a la Cámara y se dispone de un régimen especial para aquel, establecido en el art. 310 de la Constitución:

El departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador:

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Mediante la creación de los municipios a los que hubiere lugar, la asamblea departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20 % del valor total de dichas rentas.

En resumen, la nueva Constitución le otorga a la población de las Islas autonomía política, administrativa y fiscal, además de facultar expresamente al legislador para dictar normas excepcionales en diversas materias para el Archipiélago. Es así como, luego de ser gobernados por un intendente nombrado por el presidente de la República, el 27 de octubre de 1991 se efectúa la primera elección popular de gobernador para un período de tres años.

En lo económico, la nueva constitución enfrenta al Archipiélago al reto de cambiar su modelo de desarrollo. Por un lado, la política de apertura económica e internacionalización de la economía acaba con los privilegios del puerto libre, y por el otro, la imposición de la búsqueda del desarrollo sostenible entra en contradicción con el desarrollo consumista y depredador que se ha venido dando en las Islas.

La política de apertura económica se cristaliza para el Archipiélago en junio de 1991, cuando el presidente de la República, Dr. César Gaviria, firma un decreto por medio del cual declara quince localidades continentales como puertos libres. Es así como San Andrés no solamente pierde su exclusividad en la provisión de mercancías importadas con preferencias arancelarias, sino que también deja de percibir ingresos por concepto de importación de productos (10 %) e introducción de mercancías al país (15 %), que para finales de los ochenta representaban más del 60 % del presupuesto general.

En cuanto al desarrollo sostenible, la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio de Medio Ambiente y organiza el sistema nacional ambiental, en su art. 37 crea la Corporación Regional para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina), con sede en San Andrés. Y en el párrafo 2 propone convertir el Archipiélago en reserva de biosfera. Coralina inicia labores el 18 de febrero de 1994.

En lo sociocultural, la nueva Constitución le da herramientas al Archipiélago para mejorar sus condiciones demográficas y sociales, con el régimen especial que le otorga el art. 310 y que le da facultad al Archipiélago de controlar la inmigración a su territorio. Es así como el 13 de diciembre de 1991 se expide el Decreto 2762, por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Archipiélago y se crea la oficina de control de circulación y residencia (Oocre).

Por otro lado, en 1993 se promulga la Ley 47, por medio de la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento. Entre otros objetivos, esta ley, busca fortalecer la identidad cultural isleña, pues oficializa la lengua inglesa en el territorio del Archipiélago, obliga a que los funcionarios públicos encargados de la atención al público en el territorio insular sean bilingües y ordena la enseñanza bilingüe en todos los niveles de enseñanza y en todos los establecimientos que impartan educación en el Archipiélago.

Es así como, a principios de los noventa, el Archipiélago atraviesa una situación paradójica en la que contrastan las mayores posibilidades para mejorar sus condiciones sociales, políticas y culturales con su estructura económica pasando por serias dificultades (Bush 1994, 30). Sin embargo, Harold Bush reconoce cinco ventajas que el modelo de apertura económica ofrece al desarrollo económico de la Isla. Primero, desvirtúa el modelo económico vigente hasta el momento, concentrado en la generación de ingresos pero alejado del desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible. Segundo, permite reorientar el desarrollo local hacia el turismo como eje principal. Tercero, por primera vez en la historia de las Islas se muestra el interés de las distintas entidades gubernamentales en plantear el desarrollo desde el punto de vista de las Islas mismas —se evidencia, pues, una intención que no está viciada del interés de protección de la soberanía sino que considera los requerimientos globales de la isla—. Cuarto, hace evidente la necesidad de fortalecer los instrumentos de planificación del desarrollo de las Islas. Y, por último, el sector privado se ha convencido de que es indispensable la unión de esfuerzos para favorecer a las Islas.

**Tabla 41.** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ejecución presupuestal (en millones de pesos, a precios corrientes)

Concepto	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	8318,8	88	24 140,9	97	26 545,7	80	30 427,6	80	48 728	85	45 596,8	95	35 991,9
<b>I. INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	5228,4	55	6626,4	27	6715,9	20	6933,7	18	9439,8	16	11 354,5	24	12 381,1
A. Impuestos directos	373,1	4	1035,7	4	1427,9	4	1477,8	4	1975,1	3	2570,9	5	2723,1
Impuesto predial	226,1	2	437,5	2	683	3	1010,6	3	1523,2	3	1758,4	4	1892,4
Otros impuestos directos	146,9	2	311,3	2	417,3	1	382,4	1	451,9	1	812,5	2	830,7
B. Impuestos indirectos	4855,3	51	5165,8	29	5288,1	16	5475,9	14	7464,7	13	8783,6	18	9658
Entrada de mercancías (10 %)	3672,3	39	3951,8	22	3725,3	15	3479,6	10	3447,6	9	5071,9	9	6220,7
Industria y comercio	244,8	3	342	2	417,5	2	600,7	2	712,8	2	936,9	2	1179,9
Otros impuestos indirectos	938,2	10	872	5	1447,9	6	1207,8	4	1315,5	3	1455,8	3	1383
<b>2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS</b>	3090,4	33	9372,5	53	17 514,5	71	19 829,8	60	23 473,9	61	39 288,3	69	34 242,3
Tarjeta de turismo	511	5	2499	14	3201	13	3467,1	10	3108,9	8	3662,8	6	3921,3
Otros ingresos no tributarios*	1490,6	16	2369,9	13	8138,2	33	7409,6	22	8989,9	24	20 806	36	19 204,7
Aportes y auxilios nacionales	1088,9	11	4503,6	25	6175,3	25	8953,1	27	11 375,1	30	14 819,5	26	11 116,2
<b>3. RECURSOS DE CAPITAL**</b>	1184	12	2451,4	14	684,3	3	6757,6	20	7818,7	20	8587	15	2630
Crédito	1115	12	2371,5	13	556	2	1200	4	2395	6	8550,5	15	2500
Balance del tesoro	69,4	1	79,9	0	128,3	1	5557,6	17	5423,7	14	36,5	0	130
<b>TOTAL RENTAS E INGRESOS</b>	9.503,3	100	17 738,5	100	24 825,2	100	33 303,3	100	38 246,3	100	57 315	100	48 226,8
<b>GASTOS</b>													
A. Total gastos de funcionamiento	3299,6		6781,5				16 532,7		25 797,6		30 639		26 882,5
C. Servicio de la deuda	0		936,7				1367,5		3251		5707,1		4840,9
D. Inversión	4426,4		10 294,7				17 090,2		30 681		25 566,8		14 777,2
<b>TOTAL GASTOS</b>	7726		18 012,9				34 990,4		59 729,6		61 913		46 500,6

El rubro "Otros ingresos no tributarios" corresponde a tasas, tarifas y multas; rentas ocasionales (venta de arena, renovación de pase, solicitud de pasaporte, venta de gravilla, etc.); arrendamiento de bienes inmuebles; participaciones (regalías petrolíferas; particip. SAJ como municipio, etc.); venta de servicios (ingresos planta de selecc. de basura, ingresos Sunnise Park, acueducto y alcantarillado, aseo, etc.).

\*\* El rubro "Recursos del balance del tesoro" corresponde a saldos de vigencias anteriores (fondos comunes, aportes y auxilios especiales, superávit y recursos de crédito); créditos internos y externos; venta de activos y recursos de fondos especiales (Fondo Rot para el Desarrollo Agrícola y Fondo Rot: Préstamos Educativos).

Fuente: Oficina de Rentas Departamentales.

Tal popularidad alcanzó la isla a inicios de los noventa que el entonces presidente César Gaviria, en un hecho sin precedentes en la historia del Archipiélago, nombró cinco embajadores isleños en igual número de países angloparlantes de Centroamérica y el Caribe: Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados, Guyana y Belice. Esta decisión le valió a Colombia el reconocimiento de estos países, que, por primera vez, miraron a nuestra República como parte integral de la Comunidad de Naciones del Caribe (Caricom). La gestión de los embajadores fue decisiva para la obtención del voto favorable a Colombia para la Secretaría General de la OEA, cargo para el que fue designado Gaviria en 1994.

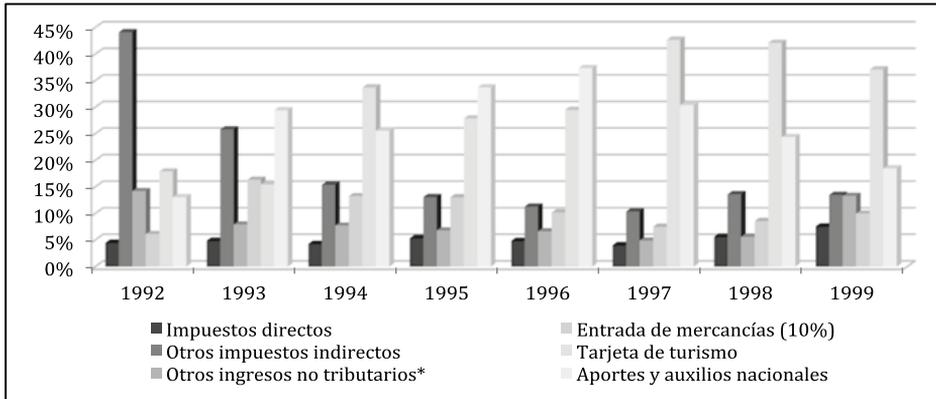
Sin embargo, en enero de 1995, luego de la posesión del presidente Ernesto Samper, fueron removidos de sus cargo tres de los embajadores isleños: el embajador en Jamaica —Ricardo Vargas Taylor, quien fue pieza fundamental en la firma del tratado Paterson-San, que estableció las fronteras entre ese país y Colombia—, y los embajadores en Barbados (Reno Rankin Ling) y Guyana (Hidalgo May García). Solo quedaron Kent Francis, en Belice, y Álvaro Forbes, en Trinidad y Tobago.

## **Gobierno local**

La década de los noventa marca una drástica reorientación no solo de la economía en general, sino también de la composición del presupuesto del ahora departamento. Se revierte la preponderancia que antes tenían los ingresos provenientes del impuesto del 10 % a la mercancía importada y del 15 % a la introducción de productos al interior del país, que para 1988 alcanzaron a representar, respectivamente, el 47 % y el 29 % de los ingresos totales de la Intendencia. Con ello, peligra la independencia económica que había adquirido la administración local.

Con la nueva condición de departamento y en el marco de la política de descentralización que aumentaba las competencias del gobierno local, se duplicaron las transferencias que la nación hacía a la administración local. Es así como el impuesto aplicado a las mercancías importadas, principal rubro presupuestal hasta 1992, pasó a un segundo plano frente a los aportes y auxilios de la nación. De 1993 en adelante el esquema financiero de ingresos y gastos del Departamento estaría caracterizado por una alta dependencia de los ingresos provenientes del nivel nacional. En 1996 estos recursos superaban el 35 % de los ingresos corrientes del Departamento.

**Figura 60.** Principales rubros presupuestales y su participación dentro de los ingresos corrientes



Fuente: Oficina de Rentas Departamentales.

Y si se tiene en cuenta que el rubro “Otros ingresos no monetarios” incluye como componente principal las participaciones correspondientes al Departamento por concepto de regalías petroleras, este porcentaje de ingresos atribuidos al nivel central es superior. Es así como pasó de ser un ente territorial que generaba sus propios recursos a depender nuevamente de los ingresos provistos por la nación. Esta dependencia hacía altamente vulnerable el financiamiento del gasto a las variaciones en las transferencias de la nación.

Con la declaratoria de apertura económica, y con el fin de mantener la competitividad del sector comercial de la Isla, mediante el Decreto 1742 de 1991 se eliminó el impuesto del 15 % sobre las mercancías que salían de la Isla y se establecieron disposiciones especiales para el cobro del 10 % a la importación de mercancías.

Para compensar la reducción en el presupuesto departamental atribuido a la eliminación del impuesto del 15 %, a partir de 1992 se cobra la tarjeta de turismo. El art. 14 del Decreto 2762 de 1991, que regula la circulación y residencia en el territorio insular, establece la obtención de una tarjeta de turista como requisito para el ingreso de turistas al territorio departamental. Dicho documento le será otorgado a la persona que desee visitar las Islas, siempre y cuando compre tiquete de ida y regreso y no se encuentre dentro de las personas que no pueden ingresar al departamento según relación suministrada por la Occre. Esta tarjeta autoriza al visitante para circular y permanecer en el Archipiélago, en calidad de turista, por un tiempo no superior a cuatro meses continuos al año, o seis meses si posee bienes inmuebles o familiares en las Islas.

**Tabla 42.** Recaudo del impuesto de la tarjeta de turismo en San Andrés

Año	Millones de pesos corrientes
1992	511
1993	2499
1994	3090
1995	3467
1996	3088
1997	3638
1998	3994
1999	3382

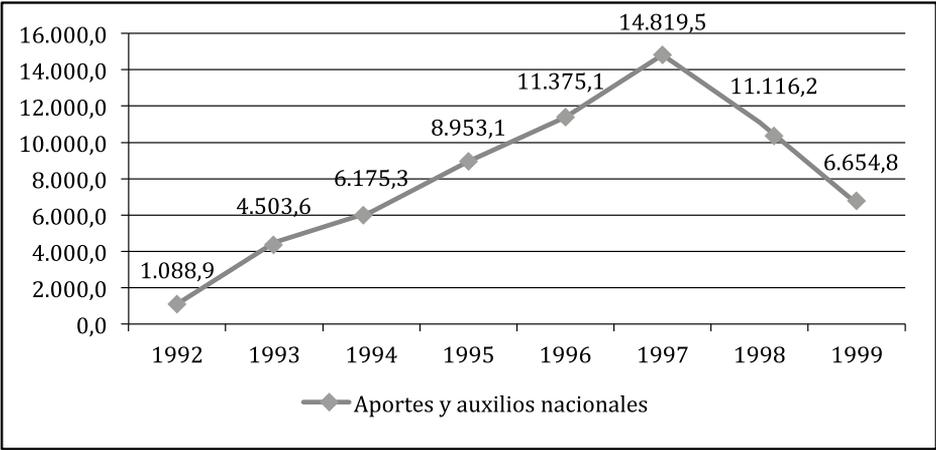
Fuente: Aguilera et ál. (2000).

Se inició su cobro a mediados de 1992, con un costo de \$5000 por persona, y en diciembre se incrementó a \$10 000 para los turistas nacionales y US\$15 para los extranjeros (“Duplican el costo de la tarjeta” 1992). A partir de 1996 el valor de dicha tarjeta es de \$12 000 para los turistas colombianos y se mantiene en US\$15 para los turistas extranjeros. Este ingreso representa el 10 % del total de ingresos tributarios del gobierno de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y, pese a que el primer año de su implementación se redujeron los ingresos de Departamento en un 50 %, en poco tiempo su recaudo ha generado montos que han podido compensar y duplicar la eliminación del impuesto del 15 %. Mientras en 1988 el recaudo por concepto de este impuesto fue de \$1233 millones, al segundo año de implementada, la tarjeta de turismo ya recaudaba cerca de \$2500 millones, más del doble que el impuesto.

Respecto al impuesto del 10 % al consumo de bienes importados, la Ley 147 de 1993 lo ratifica y dispone que dicho gravamen seguirá percibido, administrado y controlado por el Departamento. La Ley 6 de 1992 estableció un régimen especial para la introducción de mercancías provenientes del Departamento al territorio nacional y fijó un cupo máximo sin pago de gravámenes de US\$20 000 para el envío de mercancía que fuera vendida por comerciantes establecidos en la Isla a comerciantes o particulares del interior del país. El Decreto 1707 de 1992 reduce la permanencia mínima a dos días y aumenta el cupo máximo por persona a US\$2500.

Es así como el impuesto al consumo del 10%, aunque perdió participación dentro del total del presupuesto, se incrementó hasta llegar a más de \$6000 millones en 1998, incremento sustancial si se compara con los \$2000 millones que se percibían diez años antes (1988).

**Figura 61.** Evolución histórica de aportes y auxilios nacionales dentro del presupuesto departamental, 1992-1999 (a precios corrientes)



Fuente: Información suministrada por la Oficina de Rentas Departamentales.

Además de estas disposiciones, que beneficiaban significativamente al presupuesto departamental, los aportes y auxilios provenientes de la nación se incrementaron sustancialmente. Mientras en 1992 eran un poco más de \$1000 millones, para 1997 ascendían a \$14 000 millones. Y a pesar de que entre 1998 y 1999 se redujeron drásticamente seguían representando un ingreso muy importante para el presupuesto departamental.

Todo esto redundó en sustanciales incrementos en los ingresos corrientes del Departamento, que de \$8000 millones en 1992 pasó a más de \$45 000 millones en 1998. Pero ante estos cada vez más abultados presupuestos se formularon ambiciosos planes de desarrollo, que requirieron acudir a créditos para ser implementados<sup>102</sup>. Esto, sumado a los cada vez más frecuentes casos de corrupción y

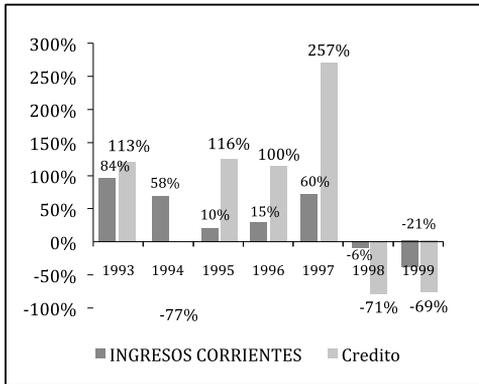
102Un informe diagnóstico de la situación presupuestal del Departamento elaborado en 1999 explicaba que en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1998-2000, titulado "Reconversión económica, integración sociocultural y desarrollo humano sostenible de cara al siglo XXI", se

a la creciente y sobredimensionada planta de personal, generó el colapso de las finanzas públicas departamentales en 1999.

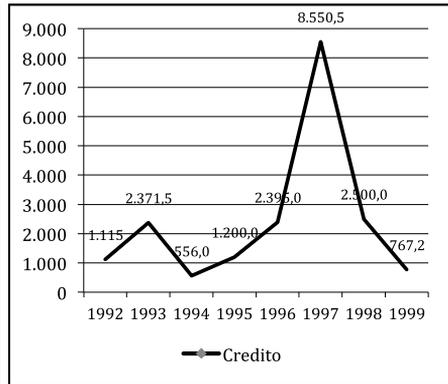
Durante el período 1993-1999 los incrementos en los créditos otorgados a la administración departamental superaban en mucho a los aumentos en los ingresos. Mientras entre 1991 y 1992 el ingreso corriente departamental aumentó en un 84 %, los créditos aumentaron en un 113 %. Y aunque entre 1993 y 1994 se redujo el monto del presupuesto atribuido a préstamos de los bancos en un 77 %, en 1995 se acentúa el diferencial entre aumentos en créditos e ingresos, al punto de que mientras entre 1996 y 1997 el ingreso departamental aumentó de \$30 400 millones a 48 700 millones, el crédito aumentó de \$2300 millones a \$8550 millones, lo que representa un diferencial de cerca del 200 % entre uno y otro rubro.<sup>103</sup>

**Figura 62.** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1993-1999).

**Figura A.** Crecimiento porcentual de ingresos y créditos (1993-1999).



**Figura B.** Crecimiento histórico de créditos, 1992-1999 (mils. de pesos).



**Fuente:** Información suministrada por la Oficina de Rentas Departamentales.

planteaban estrategias muy amplias para ser asumidas por la administración. Como resultado de esta amplia definición de estrategias se genera una administración departamental sobredimensionada (DAS&P 1999, 6).

<sup>103</sup>Entre los créditos que se otorgaron se firmó, en 1993, un empréstito por \$12 000 millones entre el Findeter y el departamento de San Andrés para construir el nuevo acueducto y mejorar el alcantarillado. El 40 % del empréstito, 4600 millones, no era reembolsable ("Agua para San Andrés" 1993).

Por otro lado, la composición del gasto estaba dada en más del 70 % por el gasto corriente —es decir, gasto de funcionamiento, transferencias e intereses de la deuda—, lo que implica una baja formación de capital fijo y de inversión, que no contribuía en mayor medida al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población. En 1998 solo la gobernación, sin incluir docentes, contaba con 1081 empleados, y el número total de empleados públicos de la gobernación, incluyendo docentes y funcionarios de la Contraloría y la Asamblea Departamental, ascendía a 1910.<sup>104</sup>

A esto se suma que para 1999 San Andrés era catalogada como uno de los departamentos con más alta corrupción en el país (“San Andrés uno de los más corruptos” 1999). Altos funcionarios de la administración departamental, entre ellos dos gobernadores, estuvieron investigados por malversación de fondos y celebración indebida de contratos, entre otros delitos.<sup>105</sup>

El sustancial incremento de los gastos frente a los ingresos generó en la administración local una situación deficitaria que redundó en la insolvencia del ente gubernamental. Para 1996 el déficit ascendía a \$44 721,7 millones; en 1998 aumentó en \$ 10 386,6 millones y para 1999 el déficit acumulado se estimaba en \$45 000 millones de pesos (DAS&P 1999).

En 1999 la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación era de 1,83 —es decir, por cada \$100 de ingreso corriente dispuesto para financiar el funcionamiento, se estaban comprometiendo \$183 en este gasto—. A finales de ese mismo año se le adeudaban a los funcionarios departamentales salarios y prestaciones por ocho meses y se tuvo que dejar de atender las obligaciones con el sector financiero correspondientes a sobregiros de 1998 e intereses por un valor aproximado de \$7700 millones (DAS&P 1999, 2).

Esta situación llevó a que el entonces gobernador solicitara al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un crédito de \$20 000 millones para financiar el saneamiento de la administración local. Este crédito se otorgó en el marco del

---

104La nómina total del Departamento estaba integrada en 1998 por 1910 empleados distribuidos así: empleados de la administración central: 1081, docentes departamentales: 33, docentes cofinanciados: 26, docentes situado fiscal: 517, Contraloría: 60, Asamblea Departamental (incluidos 11 diputados): 55, Fodepvi: 4 y Secretaría General: 134. (Contraloría General del Departamento 1998, 71).

105Los gobernadores implicados en investigaciones penales fueron Antonio Manuel Stephens y Leslie Maffya Bent. Recomiendan suspender a gobernador de San Andrés”, en *El Tiempo*, Bogotá, Viernes 23 de Agosto de 1996, Sección: Información General; “Cayó gobernador de San Andrés”, en *El Tiempo*, Bogotá, Domingo 14 de Noviembre de 1999, Sección: Actualidad.

Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y el Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, adelantado por el Gobierno nacional. Pero se condicionó a la suscripción de un convenio de desempeño entre las dos entidades públicas.

Según el diagnóstico del Ministerio, la estructura administrativa departamental, además de excesiva, era poco funcional, pues presentaba un sistema piramidal con cinco niveles de jefatura (secretaría, unidad, departamento, división, sección y grupo). Esto impedía la comunicación entre dependencias y dificultaba la coordinación entre ellas, lo que facilitaba la duplicación de funciones (DAS&P 1999, 7).

Otro de los aspectos que caracterizaba al presupuesto departamental era la pereza fiscal. Mientras en otras administraciones estatales el impuesto predial y el de industria y comercio tienen una gran participación dentro de los ingresos corrientes, en el Archipiélago, durante toda la década, estos ingresos representaron tan solo entre el 2 % y el 5 % de los ingresos corrientes, y no superaron los \$2000 millones. En 1999 la cartera morosa del Departamento era de \$3852,2 millones, de los cuales el 74,5 % correspondía al predial, con \$2871,6 millones; el 18,4 % — es decir, \$712,1 millones—, a industria y comercio y 7 %, con \$268,5 millones, al impuesto de tránsito. Según la Contraloría Departamental (1997), en el Archipiélago se generaban ingresos por estos conceptos que subestimaban su potencial.

Bajo esta perspectiva, y en el marco del convenio suscrito, se ordenó la supresión de 780 cargos de la planta de personal del sector central y 323 del descentralizado. Esta supresión se efectuaría en dos fases: el 60 % del ajuste a 31 de diciembre de 1999 y el restante 20 % durante el primer semestre del 2000. En adelante el gasto de funcionamiento no podía crecer por encima del IPC. Entre las acciones a las que se comprometía la administración departamental estaban las de adelantar acciones orientadas al fortalecimiento de las funciones fiscal (recuperación de cartera morosa) y financiera (pago de la deuda pública).

Estas disposiciones de recorte de personal, además de buscar el saneamiento fiscal del Departamento, hacían parte de la política neoliberal de reducción del tamaño del Estado, liderada por el Gobierno central y que fue complementada con la privatización de los servicios públicos. Es así como, mediante el Decreto 047 de 2000, se suprimen un total de 833 cargos de la Gobernación, lo que aumenta el desempleo del 7,5 % en 1999 a 10,9 % en el 2000<sup>106</sup>. En 1995

---

<sup>106</sup>Pero, según el informe de coyuntura regional del cuarto trimestre de 1999, aunque la planta de personal se redujo a 296 empleados, seguía siendo muy extensa para las labores que ejecuta la gobernación.

se privatiza el servicio de energía eléctrica y en 1996 el servicio de recolección de basuras. En resumen, el inicio del milenio se presenta en un contexto de crisis total en la economía local.

La planta de reciclaje, inaugurada en 1985, dejó de funcionar en abril de 1988, y aunque en junio de 1992 fue reinaugurada, en 1999 se había convertido en un relleno sanitario donde no se hacía ningún tipo de selección ni aprovechamiento de material reciclado. El servicio de agua solamente cubría el 13,5 % de las necesidades de la Isla y los racionamientos alcanzaban los 18 días promedio en los cinco sectores que contaban con red de distribución. La planta desalinizadora dejó de funcionar en 1992 debido a los racionamientos de energía y la falta de químicos necesarios para su funcionamiento. El alcantarillado cubría al 8 % de la población. El 92 % restante, en su mayoría, acudía a pozos sépticos y un tercera parte de los habitantes de la Isla no tenía acceso a ningún sistema de evacuación de aguas residuales.

Respecto a la contaminación ambiental, la proliferación de carros y motos, que para 1992 sumaban 2000 y 7400 respectivamente, llevó a que, mediante el Decreto 216 de 2 de julio de 1992, se suspendiera la importación de toda clase de vehículos automotores. En febrero de 1997, por disposiciones de Coralina, fueron cerrados los hoteles Decameron y Sol Caribe Campo, luego de que se comprobara que, desde 1993 y debido a la disposición de aguas residuales sin tratamiento alguno, presentaban problemas de contaminación en el subsuelo y los manglares aledaños. En mayo del mismo año fueron reabiertos, luego de cumplir los requerimientos de Coralina al instalar plantas para el tratamiento de aguas residuales.

Sin embargo, y como ha pasado tradicionalmente, los servicios de comunicaciones y televisión se prestan en óptimas condiciones. La estación de televisión tiene una cobertura del 100 % en San Andrés y Providencia y la programación nacional, que antes se presentaba en diferido, ahora se transmite en directo. El servicio de telefonía cubre el 99 % de la demanda. Desde finales de 1995 se ofrece también el servicio de telefonía móvil a través de celulares.

Todas estas deficiencias en materia de servicios públicos, sumadas al alto desempleo, generaron en 1999 protestas de la comunidad que, estimuladas por líderes religiosos y comunitarios, culminaron con el bloqueo al aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés. Las favorables condiciones económicas que presentaba el Departamento a inicios de los noventa se veían revertidas a finales del decenio. El Archipiélago enfrentaba el inicio del siglo XXI en medio de una severa crisis económica.

## Conclusiones

La declaración del Archipiélago como puerto libre determinó un drástico cambio en su estructura social, económica y ambiental. En lo social, generó la exclusión del nativo del sistema productivo y configuró una nueva estructura en la cual el local perdió preponderancia y su influencia se concentró en su poder electoral.

Inmigrantes llegados del territorio continental colombiano y del extranjero se tornaron en los protagonistas del desarrollo, mientras el local fue vinculado a la administración departamental, en medio de un proceso insostenible en el largo plazo, que generaba cambios en la estructura de valores, configurado en el marco de una política de fortalecimiento de la soberanía.

En lo económico, esta medida significó el abrupto cambio en el modelo vigente hasta el momento en la Isla, en las relaciones comerciales internas y externas y en la relevancia del Archipiélago a nivel nacional. El comercio pasó a ser el principal sector económico, al contar con el apoyo gubernamental, pues generaba los mayores ingresos fiscales, y el turismo se desarrolló como actividad complementaria.

En lo ambiental, este modelo económico reemplazó la tierra por la construcción de locales comerciales, hoteles de poca categoría y entidades gubernamentales. Los daños ambientales generados por el crecimiento del turismo comercial en una isla sin la adecuada infraestructura generaron severos efectos ambientales. El desarrollo estuvo ligado al daño ecológico.

Mientras tanto, el papel del Estado durante todo el proceso estuvo fuertemente marcado por una equivocada política de reforzamiento de la soberanía que desplazó el potencial de la Isla de convertirse en un importante centro turístico internacional, se fundamentó en el reforzamiento militar y poco se logró en materia de protección de la población local frente al proceso de exclusión al que se veía enfrentada, la provisión de servicios públicos adecuados, el control migratorio, etc. Es decir, la concentración del Estado en asuntos de soberanía hizo que pasara a un segundo plano su papel en el desarrollo equilibrado del territorio.

Por su parte, el gobierno local, que podía ser el garante de la política nacional sobre las Islas, concentró su accionar en el beneficio del sector comercial, que representaba mayores ingresos para las arcas, y con ello estimuló el volumen en detrimento del tipo de turistas. Los abultados presupuestos estimularon la corrupción. Y a esto se sumó su marcado interés por perpetuarse en el poder, caracterizado por las estrategias de obtención y retención de votantes que acentuaron el problema poblacional.

Por último, es de resaltar el efecto de las actividades ilícitas en el territorio insular. La posición estratégica de las Islas en el Caribe, si bien no fue aprovechada para su desarrollo como centro turístico, sí fue utilizada por narcotraficantes y traficantes de armas para su beneficio personal. Las significativas ganancias que generaron estas actividades permearon la economía de tal forma que no solo mantuvieron el crecimiento económico en medio de la crisis, sino que también lograron tocar los estamentos públicos y privados locales. Pese a sus nefastas consecuencias, este dinero se constituyó en la base para el desarrollo turístico de alto nivel.

Pero, a su vez, el puerto libre generó nuevas oportunidades de empleo, facilitó la comunicación con el territorio continental colombiano, amplió las posibilidades de formación de la población local y, en general, llamó la atención del nivel nacional sobre un territorio que se encontraba olvidado y aislado del desarrollo industrial que vivía el país. Al finalizar este ciclo económico, se cuenta con los instrumentos legales que determinan las condiciones sobre las cuales se puede construir el desarrollo sostenible en el departamento insular. El control migratorio, el respeto por la cultura local, el reconocimiento del tratamiento particular que se debe dar al desarrollo en el territorio insular y la inclusión de la opinión de la comunidad en la planificación son herramientas fundamentales que están incluidas en la legislación actual y que otorgan una esperanza de construcción de un nuevo modelo económico.

## **Nueva orientación del desarrollo: Reserva Mundial de la Biosfera Seaflower (2000-2011)<sup>107</sup>**

Este período inicia con la declaratoria del Archipiélago como Reserva Mundial de la Biosfera por parte de la Unesco. Denominación que, además de popularizar el destino a nivel internacional, le otorga un compromiso especial al desarrollo que se adelante en el departamento insular.

Como se mencionó al iniciar este texto, el período 2000-2011 ha sido de contrastes. Luego de las drásticas disminuciones en el número de visitantes a finales de los noventa, entre 2000 y 2012 se han evidenciado dos tendencias temporales: entre 2000-2009 se evidencia una lenta recuperación del turismo con especial énfasis en la afluencia de visitantes extranjeros y la agudización de problemas sociales como el narcotráfico. Mientras que a partir de 2010, el incremento en el número de turistas ha sido significativamente considerable, particularmente en el número de turistas nacionales que el archipiélago recibe anualmente, con el consecuente efecto sobre el medio ambiente insular y la presión antrópica sobre los recursos naturales (tabla 1).

---

<sup>107</sup> Gran parte de la información suministrada en este aparte del texto, se basa en los resultados de la investigación realizada por la Magister en medio ambiente y desarrollo, Asilvina Pomare y titulada Evaluación Económica del Turismo: el caso de San Andrés Isla, Colombia (2011).

**Tabla 43.** Turistas nacionales y extranjeros llegados a San Andrés (2000-2012)

AÑO	TURISTAS NACIONALES	VAR ANUAL %	TURISTAS EXTRANJEROS	VAR ANUAL %	TOTAL	VAR ANUAL %
2000	320570		20683		341253	
2001	286859	-10,50%	24099	16,52%	310958	-8,88%
2002	323286	12,70%	20364	-15,50%	343650	10,51%
2003	334286	3,40%	33273	63,39%	367559	6,96%
2004	317427	-5,00%	47262	42,04%	364689	-0,78%
2005	268959	-15,30%	74138	56,87%	343097	-5,92%
2006	292741	8,80%	84878	14,49%	377619	10,06%
2007	305402	4,30%	82050	-3,33%	387452	2,60%
2008	307557	0,70%	81944	-0,13%	389501	0,53%
2009	329837	7,20%	81489	-0,56%	411326	5,60%
2010	394719	19,67%	81715	0,28%	476434	15,83%
2011	453387	14,86%	75770	-7,28%	529157	11,07%
2012	542696	19,70%	86376	14,00%	629072	18,88%
<b>Promedio</b>	<b>344440</b>	<b>5,0%</b>	<b>61080</b>	<b>15%</b>	<b>405521</b>	<b>5,54%</b>

### Recuperación moderada y agudización de problemas sociales (2000-2009)

Entre 2000 y 2001 cayó el turismo nacional, como consecuencia de la crisis económica en Colombia continental. Pero el descenso del turismo de nacionales, además de tener connotaciones a nivel nacional, tuvo motivadores adicionales a nivel local. En septiembre del 2000, fueron suspendidos los vuelos nocturnos en el aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés debido a la presencia de unos postes energizados ubicados a lo largo de la pista de aterrizaje. Y aunque a finales del mismo mes fueron reanudadas las operaciones nocturnas, luego de que la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) tomara cartas en el asunto y efectuara las adecuaciones pertinentes, esto generó traumatismos y numerosas cancelaciones de vuelos.

El 2000 finaliza con el paro de la empresa de aseo Trash Busters que suspendió el servicio de recolección de basuras en la Isla luego de que la administración departamental le adeudara veintiún meses de pago por los servicios prestados (Lunazzi 2000). Este paro generó serios problemas de sanidad que deterioraron la imagen de la Isla y desestimularon la visita del turismo nacional.

En el 2001 —tras protestas de la comunidad, que reclamaba mejores condiciones de vida para los nativos— se llevó a cabo un bloqueo de la entrada de la

planta de provisión de gasolina. Se agotó la provisión de este combustible en la Isla. Y aunque pudo resolverse la situación, esto llevó a la cancelación de reservas aéreas y a un apagón total.

En el 2002 se reactivan las visitas de nacionales. Este repunte tiene su origen en varias razones. Primero, la preferencia de los nacionales por viajar dentro del país, debido a los costos y las restricciones de viajar al exterior: la devaluación sufrida por el dólar en el 2002, hizo más costosos estos viajes. A esto se sumó la enorme dificultad para conseguir las visas que en su momento exigían los gobiernos de 123 países a los colombianos que quisieran visitarlos<sup>108</sup>. Segundo, la leve reactivación económica que, en el caso del turismo nacional, venía tomando fuerza a partir del segundo semestre del 2002. A diferencia de los primeros seis meses del 2002 —cuando el índice promedio de ocupación hotelera cayó a 39 % debido a la ruptura del proceso de paz con las Farc y a la incertidumbre de la época preelectoral—, en el segundo semestre del año el turismo de nacionales repuntó notoriamente. Las expectativas de un nuevo gobierno crearon un mejor clima de confianza en el país y empezó a observarse una leve mejoría mes a mes. En esto influyeron mucho las medidas de seguridad adoptadas por el Gobierno nacional, como las caravanas turísticas, que generaron un mejor clima de tranquilidad para viajar por todo el territorio colombiano.

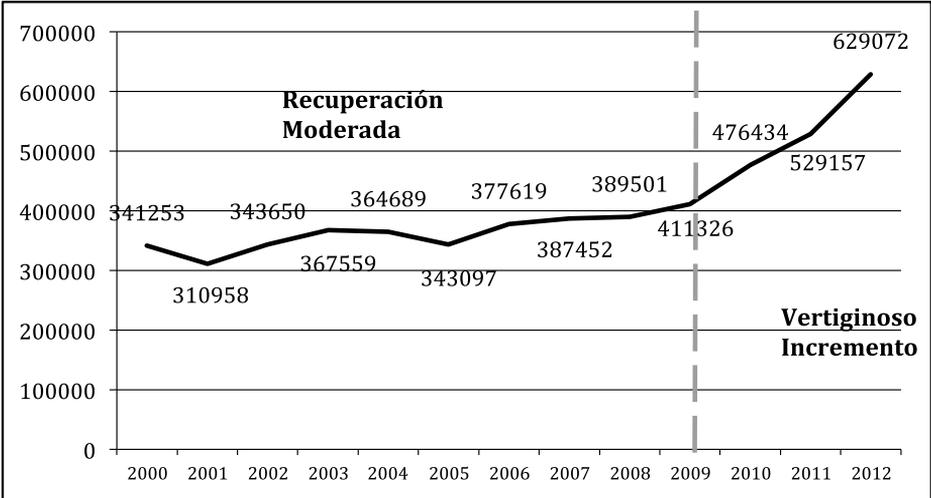
Entre 2004 y 2005 se vuelve a experimentar disminuciones en la afluencia de turistas nacionales. Esto debido a la liquidación de las aerolíneas Aces en 2004 y West Caribbean en 2005. Ambas empresas hacían vuelos regulares a San Andrés desde el continente<sup>109</sup> y el sector turístico tuvo que afrontar las consecuencias de la disminución en la oferta aérea. A esto se sumó el paso del huracán Beta por el territorio insular; que aunque no tocó a la isla de San Andrés generó grandes traumas por los graves destrozos que ocasionó en Providencia y conmocionó a muchos turistas nacionales que pretendían visitar las Islas.

---

108 Los visados, exigidos a los colombianos por el 90 % de los países, desestimularon los viajes al extranjero, no solo por la enorme cantidad de requisitos y los altos costos de los trámites, sino también por las demoras ("¡A viajar!" 2002).

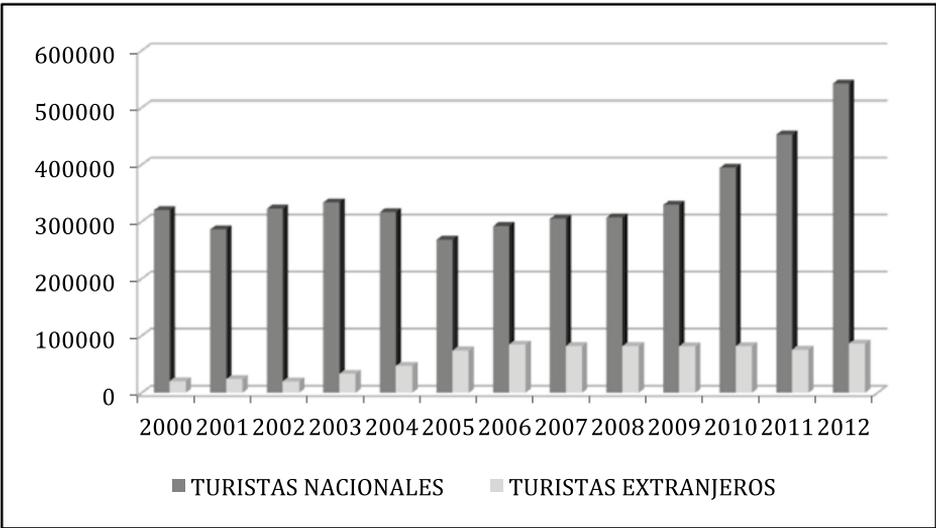
109 En el 2003 el sector aeronáutico sufrió problemas externos, comunes a la industria en el mundo entero. Entre estos, los altos precios de la gasolina a raíz del conflicto internacional en el Medio Oriente y la disparada en el precio de los seguros después de los atentados del 11 de septiembre. Además, se experimentó una caída en el tráfico aéreo nacional de pasajeros, como consecuencia de la notoria recuperación del transporte terrestre en el país, dada la mayor seguridad lograda por el Gobierno nacional en las principales carreteras. En el 2003 volaron en Colombia 300 000 personas menos que en el 2002, lo que representa una disminución del 3,9 % del mercado total ("Rumbo incierto" 2004).

**Figura 63.** Turistas llegados al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2000-2012)



**Fuente:** elaboración de la autora con base en información suministrada por la Secretaría de Turismo Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

**Figura 64.** Turistas nacionales y extranjeros llegados al Archipiélago



**Fuente:** elaboración de la autora con base en información suministrada por la Secretaría de Turismo Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia.

En 2009 comienza operaciones la aerolínea Aires, que cubre rutas nacionales hacia el Archipiélago. Y a partir de allí empieza un vertiginoso ascenso en el número de visitantes.

Como se puede observar en la Figura 64, el turismo de extranjeros ha ido ganando participación. A finales de los noventa el 95 % de los turistas que visitaban el Archipiélago eran colombianos y tan solo el 5 % extranjeros; pero de 2003 a 2006 se incrementan sustancialmente las visitas de extranjeros para luego retomar la senda ascendente entre el 2011 y 2012, periodo en el que se experimentó un incremento del 14% en el número de turistas extranjeros que visitan las islas.

En el caso específico de San Andrés este repunte en el turismo internacional experimentado a inicios del milenio (2003-2006) pudo deberse a su identificación a nivel internacional como único lugar seguro en Colombia para la visita de extranjeros. En 2003, como producto de la intensificación del secuestro de extranjeros, el Departamento de Estado de Estados Unidos, expidió advertencias sobre Colombia, recomendando a sus nacionales que se abstuvieran de viajar al país, al calificarlo como un destino de alto riesgo. En dicho comunicado señalaba a San Andrés como el único destino colombiano sin incidentes que comprometerían la seguridad de los turistas. Es así como el Archipiélago fue promocionado en el exterior bajo el lema "San Andrés, territorio de paz". Para el 2004, 167 países le exigían visa a los colombianos y aproximadamente 50 naciones generaron advertencias (*travel warning*) a sus nacionales de no viajar a Colombia por considerarlo un destino peligroso (Rueda 2004).

**Tabla 44.** Producto Interno Bruto departamental por actividad económica, a precios corrientes. 1990-2005 (millones de pesos)

Actividad económica	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AGROPECUARIO		917	776	810	1024	1020	979	957	922	884	959	1117
SILVICULTURA Y PESCA	930	1089	1329	1924	1475	7032	10 963	10 401	13 828	16 252	18 847	20 756
MINERÍA	59	449	766	418	358	344	396	193	1	1	43	68
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2113	9218	11 815	10 946	18 092	2519	13 888	1149	1237	14 066	1636	1839
INDUSTRIA	372	1105	1323	1480	1729	2141	2247	2692	3313	4538	4154	4808
CONSTRUCCIÓN	542	9753	14 718	8860	7539	1665	493	2872	7585	4795	5712	11 398
COMERCIO	18 015	51 609	60 201	70 626	43 574	83 980	128 342	116 928	157 264	208 008	201 162	217 380
TURISMO	2955	75 954	103 348	106 592	151 908	146 302	153 864	164 954	182 013	186 811	218 622	238 979
OTROS SERVICIOS	9501	43 350	70 630	90 203	123 592	146 831	161 775	110 785	121 372	121 277	157 167	168 782
<b>SUBTOTAL VALOR AGREGADO</b>	<b>34 487</b>	<b>193 444</b>	<b>264 906</b>	<b>291 859</b>	<b>349 291</b>	<b>391 834</b>	<b>472 947</b>	<b>410 931</b>	<b>487 535</b>	<b>556 632</b>	<b>608 302</b>	<b>665 127</b>
DERECHOS E IMPUESTOS	24 501	14 750	19 036	20 663	23 921	26 743	39 641	28 287	32 820	37 528	44 163	50 144
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>58 988</b>	<b>208 194</b>	<b>283 942</b>	<b>312 522</b>	<b>373 212</b>	<b>418 577</b>	<b>512 588</b>	<b>439 218</b>	<b>520 355</b>	<b>594 160</b>	<b>652 465</b>	<b>715 271</b>

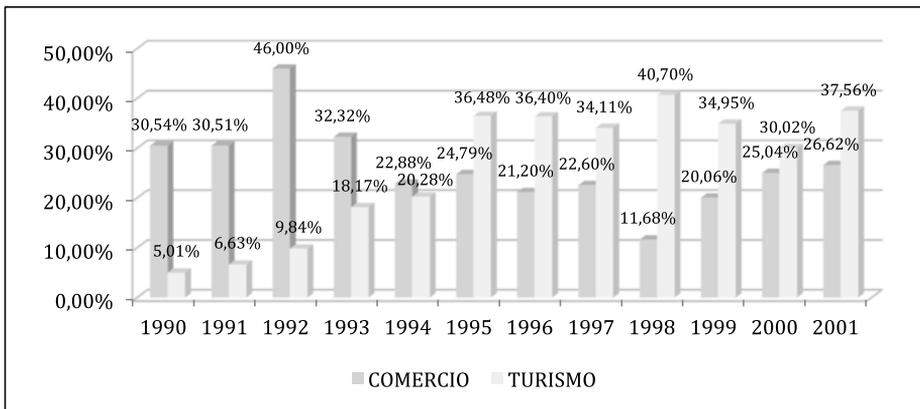
Fuente: Dane

Pero la política de reactivación del turismo adelantada por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez desde el 2002 generó mayor confianza en el país y terminó de consolidar el incremento del turismo extranjero en todo el territorio nacional. Dicha estrategia combinaba mejoramiento en la imagen de seguridad del país, mayores conexiones por vía aérea, ampliación y mejoramiento de acuerdos aéreos internacionales, mejoramiento de la infraestructura turística y fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización del turismo nacional, mediante la provisión de mayores recursos para estos fines y el establecimiento de la marca-país “Colombia es Pasión”.

Es así como a nivel nacional se duplicó el número de viajeros que visitaron el país entre 2003 y 2009, con su correspondiente aumento en el ingreso de divisas. En San Andrés se pasó de recibir 20 000 turistas extranjeros en 2002 a más de 80 000 en 2009 —en siete años se cuadruplicó el número de extranjeros que visitan la Isla—.

A estas mejores perspectivas del mercado turístico se sumó la recuperación del comercio a nivel local. Como se mencionó antes, luego de la implementación del modelo de apertura económica el turismo fue ganando relevancia frente al comercio en el mercado local (figura 65), pero a partir de 1998 el comercio empieza a experimentar su reactivación. En 1998 el comercio representaba menos de 12 % del PIB de la Isla; pero ya para mediados de la primera década del siglo XXI este sector económico constituía más del 30 % de la producción local. Incremento que evidencia una lenta recuperación.

**Figura 65.** Evolución histórica de la participación del turismo y el comercio como porcentaje del PIB del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: elaboración de la autora.

**Tabla 46.** Hoteles y cadenas hoteleras en la isla de San Andrés

Cadena hotelera	N.º de hoteles	Nombre de los hoteles	N.º Hab.	Camas	Cap. Máx.	N.º Empl.
Decameron All Inclusive Hotels and Resort*	6 hoteles	Decameron Super Aquarium	297	500	653	
		Súper Decameron Marazul	128	167	300	225
		Decameron Isleño	49	100	110	66
		Decameron San Luis	233	300	500	245
		Decameron Maryland	65	130	160	78
		Decameron Boutique Los Delfines	36	55	69	42
Solar Hoteles y Resort	3 hoteles	Sol Caribe Sea Flower	46	79	110	23
		Sol Caribe Campo	215	403	450	68
		Sol Caribe San Andrés	223	465	600	90
GHL	1 hotel	Hotel Sunrise	170	340	440	192
On Vacation Cadena Hotelera	7 hoteles	On Vacation Coral Flower	80	230	230	40
		On Vacation Caribbean	160	350	400	65
		On Vacation Beach	54	133	140	50
		On Vacation Magic Hill	25	50	65	16
		Hotel Blue Tone				
		Hotel Blue Reef	55	111	165	30
		Hotel Blue Cove				
<b>TOTAL</b>			<b>1836</b>	<b>3413</b>	<b>4392</b>	<b>1230</b>
<b>TOTAL SAN ANDRÉS</b>			<b>2963</b>	<b>6323</b>	<b>8143</b>	<b>1840</b>
<b>% DE PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL (Aprox.)</b>			<b>62</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>67</b>

\* Además de estos hoteles, la cadena Decameron tiene dos clubes de playa: Playa el Isleño y Playa Rocky Cay.

**Fuente:** elaboración de la autora en diciembre de 2010, con base en información suministrada por la Secretaría de Turismo Departamental.

Pero ante un turismo internacional sustancialmente incrementado, situación ideal para cualquier destino, considerando que los extranjeros tienen un gasto mayor, y ante una evidente recuperación del comercio, cabe nuevamente la pregunta formulada al inicio de este texto: ¿a qué se deben las cada vez más preocupantes condiciones sociales de la Isla?

Esta situación puede ser explicada por el modelo de desarrollo que se desarrolla en el departamento archipiélago. Ante la incautación de los más grandes

hoteles de la Isla —propiedad de los narcotraficantes capturados—, las fuertes sumas de dinero que implican su funcionamiento y las restricciones financieras del Estado y de los inversionistas locales, la cadena hotelera Decameron tomó en arrendamiento gran parte de estos, tras negociación con la Dirección Nacional de Estupefacientes. Por su parte, la firma GHL arrendó el hotel Sunrise, el más grande hotel cinco estrellas de la Isla.

Por otro lado, los hoteles que durante la crisis tuvieron que cerrar, la mayoría con serias condiciones de deterioro, fueron arrendados por la cadena On Vacation, que se ha constituido en la que más hoteles tiene. Esta cadena en particular ofrece planes turísticos muy económicos para personas de bajos ingresos.

Es así como en un territorio de tan solo 27 km<sup>2</sup>, con 41 hoteles en total, para diciembre de 2010 la cadena On Vacation tenía 7 y Decameron tenía 6 de los más grandes hoteles<sup>110</sup>. Es decir, junto con la cadena Solar y GHL, estas empresas acopian más del 40 % de la oferta hotelera y más del 60 % de las habitaciones disponibles en San Andrés. Esto evidencia que el sector turístico en la Isla está dominado por estas cadenas hoteleras, que sumadas a la cadena Solar, dominan gran parte del mercado y se concentran en planes “todo incluido” que pocos recursos dejan en la Isla, más allá de los empleos que generan.

Si bien cerca del 50% de la población del archipiélago vinculada formalmente se emplea en actividades asociadas al turismo y el comercio (ICER, 2012), la remuneración del 70% de la población ocupada en el departamento no supera los 1,5 salarios mínimos mensuales (DANE, 2012). Por tanto son empleos con bajas remuneraciones.

Un artículo publicado en la revista *Semana* en marzo de 2006 y titulado “Más que playa y almacenes” explicaba:

Una temporada baja que en realidad no es tan baja. De acuerdo con las cifras que maneja Juan Carlos Osorio, gerente de Cotelco, en la tercera semana de febrero el 52 % de la capacidad hotelera de la isla estaba ocupado, contra 48 % de Cartagena y 12 % del Eje Cafetero. En las playas, decenas de turistas. Los alemanes exhiben con orgullo sus calvas enrojecidas coronadas por franjas de pelo canoso. Los italianos leen *Il codice Da Vinci*. Los canadienses lucen gorras con emblemas de su país para que no

---

110 Incluso, pese a que legalmente las playas en Colombia son de uso público, la cadena Decameron restringe el ingreso de la comunidad local a Rocky Cay, una de las más hermosas playas de la Isla, que tradicionalmente le pertenece a la familia Archbold, pero que ha sido arrendada por esta cadena hotelera.

los confundan con gringos... y casi todos con el brazalete del hotel que les ofrece el plan todo incluido. Los isleños tratan de sacarles alguna migaja ofreciéndoles collares, aceite de coco, masajes y trenzas, en las playas; gafas de sol en las esquinas, y bicicletas, motos y carros de golf que alquilan en varios sitios de la zona hotelera.

Una encuesta realizada a 209 turistas que visitaron la isla de San Andrés en el año 2011 evidenció que el 77% (es decir, 161) hizo el viaje mediante la compra de un paquete turístico todo incluido. De estos, el 46% (74) lo hizo con el grupo On Vacation y el 39% (63), con la cadena Decameron. De modo que las dos empresas abarcan el 85% de los visitantes que llegan mediante la compra de estos paquetes (Pomare, A. 2011).

Esta modalidad de turismo es la preferida por los turistas nacionales, que constituyen cerca del 90% de los visitantes, mientras que los extranjeros prefieren visitar las islas de forma independiente. Estas ofertas incluyen, por lo general, traslado aéreo, alojamiento, alimentación, recreación y, en muchos casos, visita a los sitios turísticos.

Esto concentra en el hotel la generación de ingresos adicionales al alojamiento y limita el gasto turístico en restaurantes y sitios de entretenimiento locales. Es así como en San Andrés se reproduce el patrón turístico predominante en el resto del Caribe insular; el predominio de cadenas hoteleras especializadas en paquetes turísticos todo incluido.

Por otro lado, resulta paradójico que el 44% de los hoteles que operan en la isla y que corresponden a los 15 hoteles más grandes, no tributan en el departamento. En particular los hoteles que pertenecen a las cadenas Decameron y On Vacation, que dominan el sector de alojamiento, pagan sus impuestos en otras ciudades del país (Pomare, A. 2011).

En cuanto al sector comercial, este se ha especializado en la venta de licores, perfumería y cosméticos. Aunque hay mayor variedad de oferentes y el sector sigue dominado por inmigrantes árabes, también existen cadenas de almacenes que proveen mercancías a bajos precios. En un mercado que parecería ser pequeño, a diciembre de 2010 se encuentran 17 almacenes La Riviera (incluye los locales de Drinks), seis perfumerías Scada, cinco locales de la perfumería Perry Ellis, entre otros. Esta concentración de locales comerciales y hoteles, sumada a las ventajas en precios que ofrece la producción a escala, agudiza el problema de concentración del ingreso en la Isla.

## Clasificación de hoteles según sitio de tributación

SI TRIBUTAN EN SAN ANDRES	NO TRIBUTAN EN SAN ANDRES
HERNANDO HENRY	ARENA BLANCA
LORD PIERRE	AQUARIUM-Superdecameron
BAHIA SARDINA	OCEAN ECO BEACH HOTEL (ON VACATION)
CALIPSO BEACH	DECAMERON SAN LUIS
COCOPLUM BEACH	CARIBBEAN ON VACATION
CASTILLO DEL MAR	CASABLANCA
CASA HARB	HOTEL BLUE TONÉ
MARY MAY INN	EL DORADO
PORTOFINO	LOS DELFINES DECAMERON
PORTOBEL0	MAR AZUL - Decameron
PORTOBEL0 PLAZA	MARYLAND - Superdecameron
PORTOBEL0 JUNIOR	ON VACATION CORAL FLOWER
SAN ANDRES SEAFLOWER	ON VACATION MAGIC HILL
SOL CARIBE CAMPO	ON VACATION BLUE REEF
SOL CARIBE CENTRO	ON VACATION BEACH NATANIA
SUNRISE BEACH	
TIUNA	

Fuente: Pomare, A. (2011)

**Tabla 47. Almacenes de cadena dedicados a la venta de perfumería, licores y cosméticos en San Andrés**

Nombre de la cadena	Número de establecimientos
La Riviera Duty Free	17
Perfumería Perry Ellis	5
Classic	3
Super Jacky	3
JR	4
Perfumería Scada	6
La Fragata	3
La Perfumerie	3

Fuente: elaboración de la autora en diciembre de 2010

Es así como iniciativas locales de inversión tienen poco éxito frente al poder económico y de mercado que tienen estas cadenas hoteleras y comerciales. Ante este panorama, y aprovechando la posición estratégica del archipiélago y la tradición marina de su gente, el narcotráfico ha encontrado en la población insular el lugar propicio para su proliferación.

Como se mencionó en el aparte anterior, con el desmantelamiento de los carteles de Cali y Medellín las redes de narcos se hicieron más pequeñas y el negocio se fraccionó. Es así como existen carteles dedicados solo al embarque de la droga, otros a la vigilancia y unos más al envío. El negocio dio origen también a un negocio paralelo casi tan lucrativo como el del narcotráfico: el cartel de la gasolina en alta mar. Este consiste en una red de barcos pesqueros que son los encargados de reaprovisionar de combustible en alta mar a las lanchas rápidas, comúnmente conocidas como *go fast*, embarcaciones que se han convertido en los últimos años en el medio de transporte de droga más eficaz para los narcos.

Pero más recientemente se ha descubierto que, aparte de los grupos de narcotraficantes, el negocio tiene dos protagonistas adicionales, que han vuelto aún más complejo el asunto: los paramilitares y la guerrilla. Según la revista *Semana*, en Colombia la guerrilla y las autodefensas participan del negocio cobrando comisiones por prestar seguridad al negocio de la droga. En algunos casos las autoridades han detectado que estos grupos también participan directamente en el negocio de envío.<sup>111</sup>

La Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas<sup>112</sup> ha detectado que el 90 % del tráfico de drogas desde Colombia se realiza por vía marítima. El 53 % de la droga es enviada por el Pacífico colombiano y el 43 % utilizando las rutas marítimas del Caribe. Las autoridades estadounidenses estiman que cerca de 600 toneladas de coca salen del país anualmente por vía marítima. Esta droga, en el mercado de Estados Unidos, tiene un valor de US\$12 000 millones.

---

111 Los paramilitares dominan parte de la costa y la guerrilla tiene parte del control en la zona montañosa, especialmente en la Sierra Nevada. Cada uno de estos grupos cobra 60 millones de pesos por tonelada de droga que los narcos transportan. Cuando los paramilitares o los grupos guerrilleros participan del envío de la droga realizan un convenio con el dueño del embarque para que les permita transportar en las lanchas cantidades de droga propia que oscilan entre los 200 y los 300 kilos. Un kilo de coca, que en las zonas de embarque es vendido en tres millones de pesos, cuesta 30 000 dólares en el mercado de Estados Unidos ("La guerra en altamar" 2000).

112 Esta entidad depende directamente de la Casa Blanca y agrupa organismos como la CIA, la DEA y otras entidades de seguridad de Estados Unidos.

En entrevista realizada por la revista *Semana* al defensor de pueblo de San Andrés en abril de 2009, este afirmaba:

Coincidiendo con la crisis empezaron a llegar enviados de los barones de la mafia a soltar el rumor de tentadoras ofertas: 500 millones de pesos en efectivo para quien lleve un embarque de dos toneladas de cocaína y las arroje cerca de las playas de México, de la costa centroamericana o a las islas del Caribe como una escala en su destino a Europa o Estados Unidos ("El último naufragio" 2004).

Según Alberto Abello (2006):

Por su localización, el archipiélago, además de surtir la mano de obra para el transporte marítimo de la carga de narcóticos, ha vuelto a ser estratégico. La autonomía de las "go fast" exige el reabastecimiento de combustible desde cualquiera de las islas. Es un negocio complementario. El precio del galón de gasolina en alta mar multiplica el precio en las estaciones de servicio de la isla.

Es así como, además de involucrar a los nativos en el transporte de la droga, también son vinculados como proveedores de combustible.

Según un oficial de la Armada entrevistado por la revista *Semana* en octubre de 2001:

Esta pobreza es el caldo de cultivo para el narcotráfico [...] Los narcos reclutan a muchos lancheros sanandresanos para que sirvan de alimentadores de combustible a las embarcaciones que salen desde Urabá o La Guajira para navegar 48 horas continuas. Cuando el combustible se les agota estos llegan para abastecerlos. De allí salen para las costas de México a entregar la droga. Por cada trabajo de estos los narcos pagan hasta 100 millones de pesos, una cifra demasiado tentadora en una isla donde el desempleo llega al 60 %. Aunque, insólitamente, el Dane solamente registra un 9 por ciento, el más bajo del país, porque contabiliza exclusivamente a la población oficialmente registrada ("Un paraíso que se pierde" 2001).

Para enfrentar esta compleja situación, en febrero de 1997 la Armada Nacional firmó un acuerdo de interdicción marítima con Estados Unidos. Este acuerdo entre los dos países establece un permanente intercambio de información entre la Armada colombiana y todas las entidades estadounidenses que están

involucradas en la lucha antidrogas y en la seguridad nacional. También contempla la ejecución de operaciones conjuntas. La Armada Nacional se encarga del control de embarcaciones dentro de las doce millas náuticas de mar territorial, al cual no tienen acceso las embarcaciones estadounidenses. Y estas últimas se encargan del control y vigilancia en las aguas internacionales, para tratar de neutralizar las múltiples rutas marítimas que utilizan los narcotraficantes.

Además de la instalación de un radar estadounidense en San Andrés, en agosto de 1999 se implementaron modernos sistemas de radares en sitios estratégicos del país (Cartagena, Turbo, Buenaventura y Punta Espada, en La Guajira). Estos puestos de control se convirtieron en importantes herramientas para facilitar la detección e identificación de cualquier embarcación y mantener un mayor control del mar.

El uso de mejores sistemas de detección y la utilización de los recursos del Plan Colombia destinados a frenar el tráfico de narcóticos resultaron ser una estrategia tan efectiva que para mayo del 2004 más de 200 jóvenes isleños estaban presos en cárceles del mundo por el narcotráfico, y muchos otros estaban desaparecidos. Según la Defensoría del Pueblo de San Andrés, para esa fecha se estimaba que al menos cincuenta isleños habían desaparecido (“El último naufragio” 2004). A nivel local se reportaban 53 capturas, de las cuales más de la mitad eran jóvenes isleños entre 25 y 40 años.<sup>113</sup>

En la travesía que se inicia en el golfo de Urabá, en el de Morrosquillo o en Santa Marta con destino a México o algún otro lugar de Centroamérica, los isleños se enfrentan a cuatro alternativas: “coronar” —es decir, entregar la carga sin contratiempos—, ser capturados por las autoridades; que la lancha vuele en mil pedazos, pues a 42 nudos (80 km/h aproximadamente) pasar sobre bancos coralinos es mortal, y que los narcotraficantes los asesinen después de cumplida la aventura. Según *Semana*, los narcos los matan porque saben que son pescadores y no gente del bajo mundo, por lo que temen que en conversaciones informales los lleguen a delatar.

Los decomisos de cocaína y marihuana han descendido sustancialmente, pero los de bazuco y heroína han aumentado (Tabla 48), al punto de que en 2006 las autoridades decomisaron en San Andrés 53 kilogramos de heroína, en lo que se constituyó en el mayor cargamento de este alcaloide que se haya incautado en al menos una década (The Archipiélago Press, 20-27 de octubre de 2006, A3).

---

113 En el 2005 las capturas de la Policía Nacional por porte ilegal de estupefacientes ascendían a 45; en el 2006 fueron 60; en el 2007, 63; en el 2008, 38, y hasta mediados del 2009 ya se había capturado 21 personas por este delito (Mantilla 2009).

Pero, además del narcotráfico, el otro gran problema es el tráfico de armas, que según *Semana* era coordinado y dirigido desde San Andrés (“Un paraíso” 2001). Tras el decomiso de gran cantidad de armas, municiones y cohetes en San Andrés y Providencia entre enero y febrero del 2002<sup>114</sup>, luego de un largo seguimiento, en septiembre del 2004 se dio captura a los integrantes de la red de traficantes de armas más grande descubierta hasta el momento. Esta red era dirigida por un sanandresano, considerado por las autoridades como el principal proveedor de armas para la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes en el país. Con importantes contactos en Honduras, Nicaragua y El Salvador, este isleño conseguía cualquier tipo de armamento de guerra, que en la mayoría de los casos obtenía pagándolo con cargamentos de droga proveniente de las diversas redes en varios lugares del país.

**Tabla 48.** Principales incautaciones de droga y armas en el Archipiélago de San Andrés y Providencia (2004-2009)

ACTIVIDAD OPERATIVA		2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Droga incautada (kg)	Cocaína	1775	1839	1862	780	669	164
	Marihuana	321	180	393	30	35	136
	Bazuco (g)	290	110	662	506	531	171
	Heroína	16	0	53	9	17	0
Armas incautadas		66	59	73	62	69	28

\* Hasta mediados del 2009.

**Fuente:** datos de la Policía Nacional de Colombia tomados de Mantilla (2009).

Sin embargo, y a pesar de las capturas, el tráfico de armas sigue presentándose en la región (Tabla 48). Además de residencia para los cabecillas de este negocio, las Islas también son utilizadas como lugares de almacenamiento de las armas. Según *Semana*,

114 En enero del 2002, en una operación que se efectuó en el barrio Nuevo Bosque de San Andrés, se encontró armamento y municiones de alto poder, como una ametralladora M-60 y un lanzacohetes de fabricación rusa, entre otros. Ese mismo mes, en el barrio Vista Hermosa, también en San Andrés, fueron hallados nueve fusiles AK-47, seis granadas para rocket y abundante munición de diferente calibre. En febrero de 2002 agentes de la Armada, la Fuerza Aérea y el DAS descubrieron armas, municiones y 1300 kilos de cocaína enterrados en el sector Pueblo Viejo, en la isla de Providencia.

Los compradores envían la droga hacia las costas de Honduras o El Salvador. Allí los traficantes la reciben y embarcan las armas las cuales son llevadas a la isla de San Andrés. Desde allí son introducidas al país por el golfo de Urabá y por Venezuela. El margen de ganancia es impresionante. Por ejemplo, un fusil AK-47 en buen estado se consigue en 200 dólares. Ese mismo fusil es vendido a los grupos irregulares en Colombia en 1500 dólares o su equivalente en droga que es un kilo de coca (“El señor de la guerra”).

Es así como, ante la pobreza, la rentabilidad del narcotráfico y el tráfico de armas se presentan como atractivas alternativas.

Y con la droga y el tráfico de armas también se han incrementado los homicidios y la inseguridad en la Isla. En septiembre del 2008 la revista *Semana* anunciaba: “Los rumores de la llegada de una oficina de cobro y sicariato a San Andrés [...] toman fuerza” (“¿Qué pasa con la seguridad?” 2008). Además, los asesinatos por venganzas entre traficantes se han incrementado sustancialmente.

## **Papel del Estado**

El accionar del Estado en este período está influido por la reactivación de la disputa colombo-nicaragüense sobre la posesión de las Islas. La discusión se revitaliza luego de que el 30 de noviembre de 1999 el Congreso de Honduras ratificó el tratado sobre delimitación marítima con Colombia, suscrito en 1986. Nicaragua reaccionó anunciando el establecimiento de “impuestos de soberanía” del 35 % para las importaciones provenientes de Honduras y Colombia y afirmando que interpondría demandas ante las instancias internacionales correspondientes.

Para Nicaragua el tratado Ramírez-López, suscrito entre Colombia y Honduras, era perjudicial en dos aspectos. Por un lado, dejaba sin sustento su reclamo de unos 30 000 kilómetros cuadrados de mar territorial en disputa con Honduras. Y, por el otro, también desconocía el reclamo que desde 1980 Nicaragua viene haciendo sobre San Andrés y Providencia (“Escaramuza caribeña” 2000). La tensión entre los tres países se agravó tanto que hasta se llegó a hablar de guerra entre Nicaragua y Honduras.

A finales del 2001, faltando pocas semanas para que terminara su mandato, el presidente nicaragüense Arnoldo Alemán demandó a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) (“Demanda a Colombia” 2001). Para su defensa Colombia designó un equipo de abogados, diplomáticos y funcionarios

técnicos<sup>115</sup>. Pero, pese a ser los directamente implicados en el asunto, no se incluyó a ningún isleño en el grupo de juristas que realizaría la defensa de Colombia ante el Tribunal Internacional de La Haya.

Luego de este hecho y como es tradicional, Colombia reacciona con el reforzamiento del pie de fuerza militar en la Isla, con el doble propósito de controlar el tráfico de armas y drogas y hacer presencia militar en una zona en conflicto con Nicaragua. Toda esta situación se presenta en medio de un ambiente de protestas de la comunidad raizal, que reclamaba mejores condiciones de vida y eficaces soluciones a la crisis que atravesaba la Isla.

En el 2000 los habitantes del sector de San Felipe, en Providencia, se tomaron la única carretera de la Isla, la circunvalar, para protestar por el cierre de tres escuelas de educación básica primaria. A mediados del 2001 un grupo de raizales protestaba por las pocas oportunidades laborales que se presentaban y generaron caos en la provisión de gasolina en la Isla.

En el 2002 se presentan nuevas protestas motivadas principalmente por los persistentes problemas de provisión de servicios públicos en la Isla. En San Andrés, a diario se recogen entre 80 y 90 toneladas de basura. En temporada alta, se recogen hasta 100 toneladas. Desde 1984 el destino final de estos desechos, que incluyen desde residuos sólidos domésticos hasta material hospitalario, ha sido un botadero a cielo abierto ubicado en una zona conocida como Schooner Bight. La acumulación de basuras en este lugar, el inadecuado manejo que se le ha dado a estas y la demora en tomar una decisión definitiva para esta situación se convirtieron en los detonantes de una emergencia sanitaria.

Es así como las elecciones a la Presidencia de Colombia en 2002 se realizaron en medio de bloqueos y enfrentamientos con la Policía por parte de la comunidad local, que exigía la revocatoria de la suspensión del gobernador; debido al hecho de que este, en medio de una protesta de la comunidad vecina del botadero, no reprimió el bloqueo de la entrada de acceso al basurero.<sup>116</sup>

A finales del 2002 el único hospital de San Andrés entra en crisis técnica y financiera. La crisis financiera se debía a que en noviembre del 2002 el hospital se quedó sin presupuesto. Se tuvo que acudir a una “radiotón”, organizada por

---

115 Los defensores designados son: Diego Uribe Vargas, Germán Cavelier, Ricardo Vargas, Enrique Gaviria, Marco Gerardo Monroy, Andelfo García, César Moyano y Álvaro Tirado (“Comité para Nicaragua” 2002).

116 Respecto a esta problemática, Coralina tomó cartas en el asunto y lideró un proceso de adecuación del botadero de basuras.

la radio local, para conseguir entre la comunidad recursos que le permitieran al hospital comprar insumos hospitalarios y medicamentos para la atención de los pacientes. La crisis era tan grave que para recibir atención médica los usuarios tenían que comprar las jeringas, la gasa o cualquier otro material quirúrgico.

Esta situación se agravó luego de que el presupuesto de la institución se viera reducido en cerca de dos mil millones de pesos que anualmente recibía del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). Tal reducción se debía a que estos recursos fueron destinados a ampliar la cobertura de salud subsidiada. A este crítico panorama financiero se sumaba la precariedad de la infraestructura del centro hospitalario, que estaba a punto de venirse al suelo. Un diagnóstico, elaborado por un funcionario de Infraestructura Hospitalaria del Ministerio de Salud, advirtió que por lo menos el 60 % de las instalaciones debían ser clausuradas o aisladas, ante el inminente riesgo de derrumbe. El presidente de la República, en medio de la coyuntura con Nicaragua, anuncia entonces la construcción de un nuevo hospital y la liquidación del antiguo.

En febrero del 2003 los representantes de la comunidad raizal ganaron espacios en la comunidad internacional, al denunciar ante las instancias de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sus problemas de desplazamiento y violación de derechos. Así mismo, el exgobernador Ralph Newball Sotelo llevó a cabo gestiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), para ser escuchado en temas como la sobrepoblación y la mala disposición de las basuras, entre otros.

En 2007, ante la expectativa generada por el fallo de la Corte Internacional Justicia (CIJ) y rumores separatistas emanados de la comunidad raizal, por primera vez el presidente de la República preside la celebración de Independencia de Colombia que anualmente se realiza el 20 de julio en San Andrés. En esta oportunidad el desfile es encabezado por una selección de las fuerzas militares y policiales del país. Ese mismo año, es inaugurado el nuevo Hospital de San Andrés, bautizado "Amor de Patria". Todos estos son actos de reafirmación de la soberanía colombiana sobre las Islas.

También a finales del 2007 la CIJ determinó que la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no está en discusión, pero al mismo tiempo se declaró competente para decidir la frontera marítima entre los dos países.

**Figura 66.** Imagen promocional Colombia es Pasión



Fuente: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Respecto al desarrollo turístico, como se mencionó antes, en 2002 el Gobierno nacional se enfrentó a una situación de desprestigio internacional de Colombia como destino turístico, hecho que se reflejó en la disminución del turismo hacia el país. A través de una exitosa estrategia de reactivación del turismo nacional e internacional que incluía la consolidación, en el 2005, de la marca país Colombia es Pasión, se logró superar la crisis en la que se encontraba el sector:

### **Vertiginoso incremento del turismo Vs aumento de riesgos ambientales (2010-2012)**

El vertiginoso incremento del turismo que se experimentó a partir de 2009 en todo el país, es producto de la implementación del Plan Estratégico de Turismo formulado por el Ministerio de turismo, industria y comercio y que tenía como propósito el mejoramiento de la competitividad, el crecimiento sostenible y el desarrollo económico y social de las regiones, con el propósito de hacer de Colombia “un destino turístico de clase mundial”.

Como estrategia para atraer la inversión extranjera directa en turismo, mediante la Ley 788 de 2002, reglamentada en el Decreto 2755 del 2003, se estableció la exención de impuesto de renta hasta el 31 de diciembre de 2032, como estímulo tributario a las inversiones en construcción de nuevos hoteles y a las remodelaciones y/o ampliaciones de hoteles que se realicen entre el 2003 y el 2017. Esta iniciativa fue aprovechada por varios hoteles para realizar remodelaciones a sus instalaciones y fachadas.

Específicamente, para San Andrés se estableció que entre las necesidades de inversión estaba la construcción de un hotel cinco estrellas para mejorar la oferta hotelera. Es así como se otorga en concesión el hotel a La Cadena hotelera Decamerón para que construyera un hotel cinco estrellas y un centro de

convenciones<sup>117</sup>. El nuevo hotel Isleño pasaría de tener 40 habitaciones a 220, mientras que el Centro de Convenciones que lo acompañaría podría llegar a tener 1200 sillas. Lo que permite consolidar a la cadena Decamerón como la potencia turística por excelencia en la Isla.

### Recaudo del impuesto de la tarjeta de turismo en San Andrés

AÑO	Ejecución presupuestal del Departamento	Recaudo (Millones de pesos)	Contribución de la tarjeta en el presupuesto departamental %
1992	9503,30	511,00	5%
1993	17738,50	2498,99	14%
1994	24825,20	3201,03	13%
1995	33303,30	3467,12	10%
1996	38246,30	3108,90	8%
1997	57315,00	3662,78	6%
1998	48226,80	3921,34	8%
1999	36781,30	3594,88	10%
2000	42293,40	3553,07	8%
2001	46358,40	3654,71	8%
2002	58682,10	5654,21	10%
2003	71915,50	5302,40	7%
2004	68079,40	5739,10	8%
2005	78272,80	5817,50	7%
2006	84021,70	7531,60	9%
2007	95548,00	6592,30	7%
2008	113355,30	8302,80	7%
2009	124727,40	8541,80	7%

Fuente: Pomare, A. (2011)

117 La propuesta de promover a Colombia como un destino de turismo de congresos y convenciones hacía parte de una estrategia nacional, para la cual el Gobierno había entregado recursos con el fin de apoyar la construcción de centros de convenciones en Armenia, Cali, Popayán, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira, Villa de Leyva, Ibagué y Cúcuta.

Este proyecto estaría acompañado de la ampliación de frecuencias aéreas nacionales e internacionales, con el propósito de atraer más turistas a la Isla. Lo que permitió pasar de 411 000 turistas en 2009 a más de 629 000 en 2012, es decir, un incremento del 53% en el número de visitantes en tan solo tres años.

Pero estos sustanciales incrementos en el número de visitantes generan un estímulo perverso, porque aunque generan ingresos a la administración departamental, a través del cobro de la tarjeta de turismo, también ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental del territorio insular. Pues la recepción de más de 1700 turistas diarios en San Andrés se suma a la ya alta densidad poblacional local, que, en la cabecera municipal –en donde se concentra gran parte de la actividad turística–, asciende a 2 545 habitantes por km<sup>2</sup>. Lo que genera una gran presión sobre la parte norte de la isla.

En San Andrés, el 82% del agua de abastecimiento se obtiene de los acuíferos. Y, aunque el consumo de agua en el sector doméstico es mayor que en el turístico (9.000 m<sup>3</sup> por día frente a 1.014, respectivamente), se estima que la cantidad de agua per cápita consumida en este último es casi dos veces mayor que la de los habitantes residentes (289 litros frente a 150) (Pomare A., 2011).

Este hecho pone en riesgo la disponibilidad del recurso hídrico disponible dado que con el aumento en el turismo el ritmo de extracción del recurso puede ser considerablemente superior al de reposición del sistema natural. Generando riesgo de salinización del agua en el acuífero. Lo que además pone en riesgo la supervivencia misma del residente pues es de recordar que se trata de una isla oceánica, con significativas limitaciones para la provisión de agua dulce.

**Tabla 49.** Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Ejecución presupuestal y participación porcentual por rubro ( en millones de pesos, a precios corrientes)

Concepto	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	2005	2006	2007	2008	2009						
INGRESOS CORRIENTES	35 991,9	98	41 822,4	99	44 991,2	97	58 000,3	99	39 956,1	56	43 730,6	64	45 258,3	58	51 556,1	61	62 710,6	66	71 162,7	63	86 027,9	69
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	12 381,1	34	14 063,5	33	12 412,3	27	12 500,3	21	13 602,8	19	17 581,3	26	24 406,7	31	26 956,7	32	25 990,2	27	29 996,4	26	33 392,7	27
A. Impuestos directos	2723,1	7	2130,4	5	2662,6	6	2876,8	5	5105,9	7	3911,6	6	4827,9	6	5567,2	7	5436,1	6	4995,2	4	6592,3	5
Impuesto predial	1892,4	5	1596,8	4	2096,5	5	2320,1	4	3204,7	4	3334,6	5	3998,3	5	4874,7	6	4691,2	5	4148,3	4	5904,5	5
Otros impuestos directos	830,7	2	533,6	1	566,1	1	556,8	1	1901,2	3	577,0	1	829,6	1	692,6	1	744,9	1	846,9	1	687,8	1
B. Impuestos indirectos	9658,0	26	11 933,1	28	9749,8	21	9623,4	16	8947,0	12	13 669,7	20	19 578,8	25	21 389,5	25	20 554,1	22	25 001,3	22	26 800,3	21
Entrada de mercancías (10 %)	4863,1	13	4074,9	10	4374,8	9	3835,5	7	4363,3	6	5967,5	9	4542,4	6	5664,1	7	5562,4	6	7150,2	6	6890,1	6
Industria y comercio	1294,1	4	1186,1	3	1451,2	3	1336,0	2	1375,9	2	1603,5	2	1649,3	2	1942,6	2	2956,7	3	2661,3	2	2885,9	2
Otros impuestos indirectos	3500,8	10	6672,2	16	3923,9	8	4451,9	8	3207,8	4	6098,6	9	13 387,1	17	13 782,8	16	12 035,0	13	15 189,7	13	17 024,3	14
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	23 610,8	64	27 758,9	66	32 578,8	70	45 500,1	78	26 353,3	37	26 149,4	38	20 851,6	27	24 599,4	29	36 720,4	38	41 166,3	36	52 635,3	42
Tarjeta de turismo	3594,9	10	3553,1	8	3654,7	8	5654,2	10	5302,4	7	5739,1	8	5817,5	7	7531,6	9	6592,3	7	8302,8	7	8541,8	7
Transferencias	6654,8	18	9773,7	23	6169,7	13	7329,0	12	18 864,7	26	17 908,3	26	18 027,4	23	22 960,6	27	33 092,3	35	36 204,8	32	41 880,3	34
3. RECURSOS DE CAPITAL	789,4	2	470,9	1	1367,2	3	681,7	1	35,6	0	0	0	316,5	0	4454,2	5	0	0	0	0	3108,1	2
4. FONDOS ESPECIALES									31 923,7	44	24 348,7	36	32 698,1	42	28 011,2	33	32 837,4	34	42 192,5	37	35 591,4	29
TOTAL INGRESOS	36 781,3	100	42 293,4	100	46 358,4	100	58 682,1	100	71 915,5	100	68 079,4	100	78 272,8	100	84 021,7	100	95 548,0	100	113 355,3	100	124 727,4	100
GASTOS																						
A. Total gastos de funcionamiento	26 882,5	58					20 789,9	37	22 556,1	37	20 990,1	29	41 617,6	53	44 054,19	53	47 146,8	50	29 983,3	29	32 202,57	33
B. Servicio de la deuda	4840,9	10					0	0	574,9	1	882,2	1	5790,9	7	4456,8	5	10 695,2	11	8553,8	8	6166,55	6
C. Inversión	14 777,2	32					35 966,8	63	37 796,9	62	51 161,3	70	30 846,7	39	34 161,32	41	36 431,4	39	65 963,7	63	60 485,9	61
TOTAL GASTOS	46 500,6	100	46 122,6	49	973,2		56 756,7	100	60 928,0	100	73 033,5	100	78 255,1	100	82 672,4	100	94 273,4	100	104 500,8	100	98 855,0	100

Fuente: Oficina de Rentas Departamentales; Contraloría General del Departamento (2010)

## El papel del estado y el gobierno local

Durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, la mayoría de las decisiones de las administraciones departamentales se tomaban desde el nivel central. Mucho más en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pues, como una muestra más de la concepción centralista del estado, se designó un consejero especial para las Islas. Esa figura, además de ser única en el país, se convirtió en el determinante de las acciones del gobierno local en el departamento insular. Dicho cargo ni siquiera fue ocupado por un nativo. Por tanto, el accionar del Estado nacional sobre las Islas se condicionó a la opinión de un foráneo.

Respecto a la autonomía de los gobernadores en general, y del gobernador de San Andrés en particular, la revista *Semana* explicaba:

Aunque en los ochenta y noventa se dieron pasos de gigante hacia la descentralización —como la elección popular de alcaldes y gobernadores y la ampliación de las transferencias a las regiones—, el gobierno central no ha soltado las riendas para que los mandatarios departamentales sean quienes definan el destino de sus gobernados.

La poca autonomía que les queda en el papel se ha visto reducida en la práctica, sobre todo en este período de gobierno. El estilo centralista y avasallador del actual Presidente a menudo los borra del camino. Los consejos comunitarios, caballitos de batalla de Álvaro Uribe, les han restado reconocimiento a los gobernadores frente a su comunidad y en la actualidad la mayor parte de los recursos de inversión social los administra una agencia de la Presidencia, desde Bogotá. Lo mismo está pasando con los proyectos de infraestructura: “Todos se canalizan a través de Fonade y los gobernadores solo los ven pasar”, afirmó el constitucionalista Jaime Castro.

En términos reales, el éxito de un gobernador se mide por el buen manejo de sus relaciones con el gobierno central. San Andrés no se queda atrás. A pesar de batir récords en olvido de los gobiernos, hoy tiene un consejero especial para atender sus necesidades (“Los naufragos” 2006).

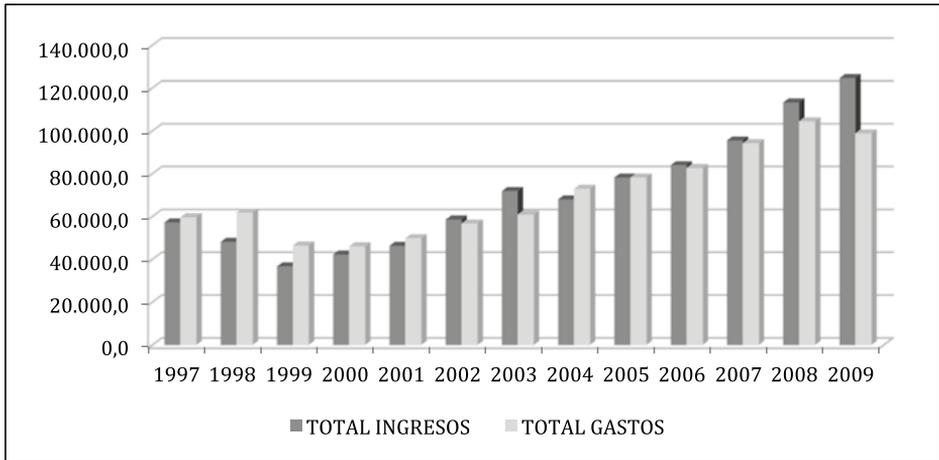
Pese a que las inversiones realizadas durante este período estuvieron condicionadas a las voluntades nacionales, es de resaltar que se hicieron importantes obras, como la restauración de vías y la construcción de un paseo peatonal en la bahía de Sprat Bight y otro en Free Town. Además, se renovó el terminal marítimo, se construyó el nuevo hospital departamental, se amplió la red de acueducto y alcantarillado y, en el flanco occidental, de la Isla se construyó un emisario

submarino para que evacúe las aguas servidas de la Isla a un sistema de corrientes 500 metros mar adentro.

Respecto a la difícil situación financiera que enfrentaba la administración departamental a finales de los noventa, la figura 68 muestra que mientras a finales de dicha década los gastos superaban sustancialmente los ingresos totales, a partir del 2002 esta situación se revierte, al punto de que los últimos tres años se han presentados sustanciales superávits presupuestales. Según el “Informe fiscal” que emitió la Contraloría General del Departamento, para el 2009

se evidencia la existencia de ahorro suficiente que permita cubrir el servicio de la deuda durante los años 2009 a 2018, las metas de la provisiones para atender servicio de la deuda se están cubriendo totalmente, y se garantiza la sostenibilidad de la deuda pública” (2010).

**Figura 68. Ingresos vs. gastos Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (1997-2009)**



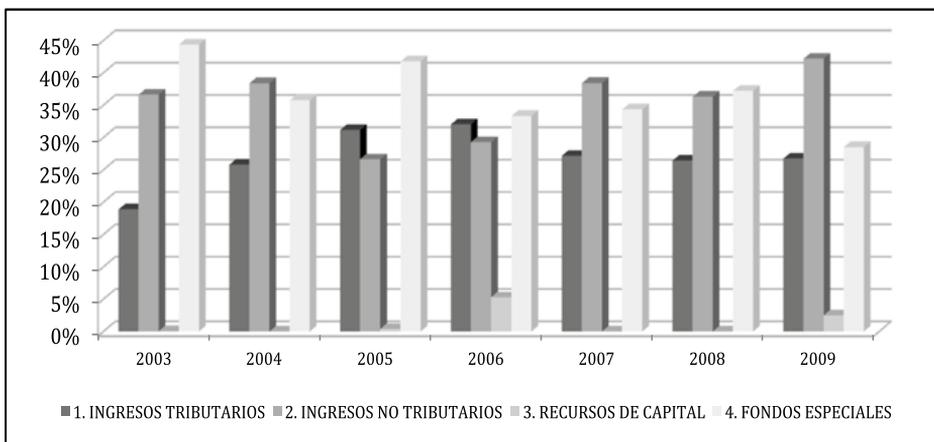
Fuente: elaboración de la autora.

Respecto a los ingresos, estos están compuestos por ingresos tributarios (incluye impuestos directos e indirectos); ingresos no tributarios (incluye Transferencias SGP, Otras transferencias, Otros no tributarios —Explotación, Contribuciones, Multas y sanciones, Tasas—); Recursos de capital (Recursos del balance) e ingresos

de los fondos especiales (como el Fondo Educativo Departamental y el Fondo Departamental de Salud). La figura 69 muestra que hasta el 2005 los ingresos por fondos especiales eran los más significativos, pero a partir del 2007 los ingresos no tributarios se han convertido en los más importantes para el presupuesto departamental. Esto se debe principalmente al sustancial incremento en las transferencias, que de 22 000 millones se incrementan a 33 000 entre el 2006 y el 2007. Este rubro se refiere específicamente a las transferencias que recibe el ente departamental de las entidades nacionales, lo que pone de manifiesto la creciente dependencia que se tiene de los ingresos de la nación.

También es de resaltar la pérdida de participación que han tenido los ingresos tributarios, entre los que se incluye el impuesto del 10 % a la importación de mercancías a la Isla. Luego de representar más del 30 % del ingreso en el 2006, para el 2009 escasamente supera el 25 %. Los fondos especiales pasaron de representar el 40 % de los ingresos en el 2005 a menos del 30 % en el 2009. Los recursos de capital, referidos a créditos de la administración departamental y que en los noventa fueron significativos, durante la última década han sido poco representativos, lo que confirma la política de austeridad en el gasto que ha adelantado la administración departamental durante estos diez años.

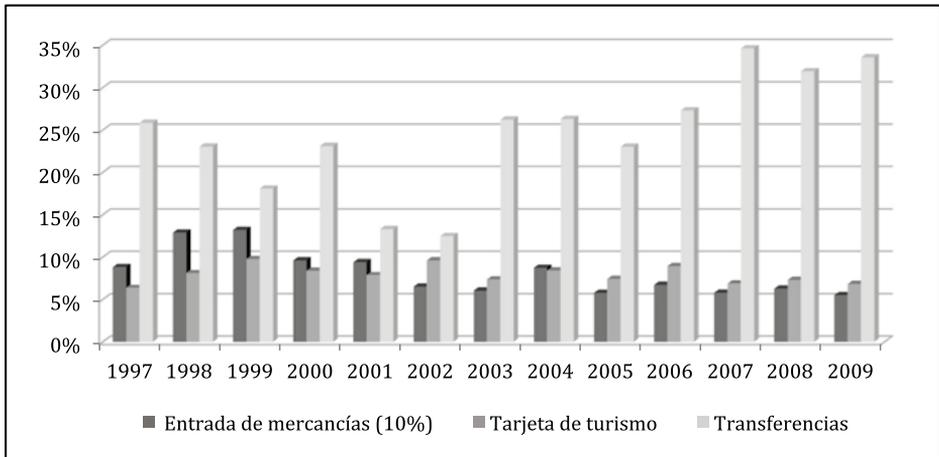
**Figura 69.** Participación de los componentes del ingreso dentro del presupuesto departamental (2003-2009)



Fuente: elaboración de la autora

La figura 70 Muestra la participación dentro del presupuesto departamental de los tres principales rubros del ingreso: el impuesto del 10 % a las importaciones, generado principalmente por el sector comercial; el de la tarjeta de turismo, generado por el sector turístico, y los ingresos por transferencias, enviados por el nivel central. El análisis de este gráfico pone de manifiesto, ante todo, la relevancia de los ingresos por transferencias, hecho que pone en evidencia la creciente dependencia del nivel central.

**Figura 70.** Participación dentro del presupuesto departamental del impuesto del 10 % a las importaciones, la tarjeta de turismo y los ingresos por transferencias (1997-2009)



Fuente: elaboración de la autora

El presupuesto departamental depende en más del 30 % del nivel central. Esto es particularmente preocupante, pues representa una situación de alta vulnerabilidad frente a condicionantes externos al Departamento y gran influencia del nivel central en la toma de decisiones, en la medida en que la dependencia financiera genera dependencia administrativa.

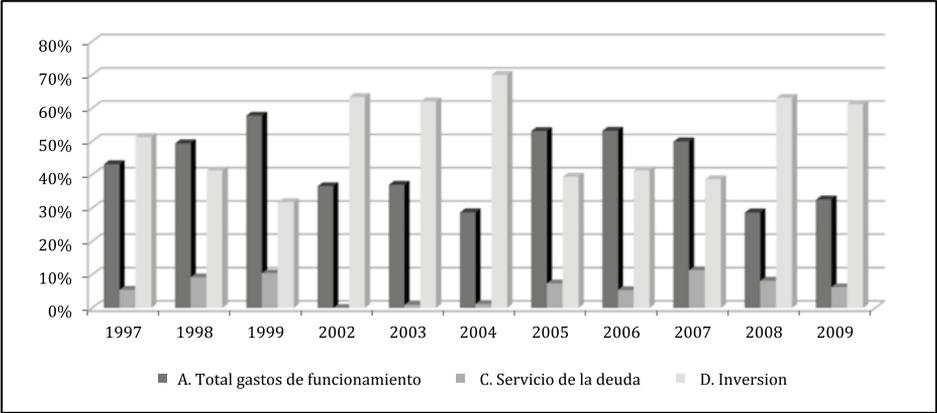
El Archipiélago pasó de ser un ente territorial con total independencia financiera y el de más ingresos per cápita en el país a ser una entidad administrativa altamente dependiente del nivel central y con serios problemas de financiación del gasto.

Por otro lado, los dos grandes sectores económicos, el turismo y el comercio, que antes eran los pilares del presupuesto departamental, hoy han perdido

mucha participación. Pese a que en valor absoluto han seguido incrementándose, en términos relativos y sumados hoy no llegan al 15 % de los ingresos totales. Es decir, hoy representan menos de la mitad de los ingresos por transferencias.

A esto se suma la pérdida de relevancia financiera del comercio, principal promotor del desarrollo hasta el 2001. De esta fecha en adelante, el turismo se presenta como la actividad económica generadora de mayores ingresos para el Departamento.

**Figura 71.** Participación de los componentes del gasto dentro del presupuesto departamental (1997-2009)



Fuente: elaboración de la autora.

Hasta 1999, fecha en que se presenta la crisis presupuestal en el Departamento, los gastos de funcionamiento superaban a los de inversión, llegando a representar en 1999 cerca del 60 % del total de gastos (Tabla 49). Pero luego de la reestructuración administrativa de la Gobernación y con la promulgación de la Ley 617 de 2000<sup>118</sup>, que establece los límites de los gastos para entes gubernamentales, a partir del 2002 se revierte esta situación, situándose la inversión como el principal gasto, a niveles que se acercan al 70 % del gasto en 2004.

Esta relación solo se interrumpe en el período 2005-2007, que coincide con la época que precedió y siguió a las elecciones presidenciales del 2006. Lo que puede estar mostrando que se sigue utilizando la vinculación laboral, por lo menos

<sup>118</sup>Según esta ley, la relación Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) no debe superar el 70 %.

temporal, para captar votos. En 2008 los gastos de funcionamiento sufren una drástica disminución y hoy representan un poco más del 30 % del gasto, frente al 61 % que representa la inversión.

También es de resaltar el incremento en el servicio de la deuda, hecho que es muy positivo, porque el pago de la deuda permitirá liberar con prontitud recursos propios que en este momento se encuentran pignorados, como el recaudo de tarjeta de turismo. Esto, además, permitirá reducir la dependencia del nivel central.

## **Conclusiones**

La declaración del Archipiélago como Reserva Mundial de la Biosfera exige un compromiso adicional con el desarrollo sostenible del territorio insular; pero la estructura actual de la economía no favorece este tipo de desarrollo. La concentración de los dos principales sectores económicos en manos de multinacionales hoteleras y cadenas comerciales, además de desestimar la inversión privada, limita la irrigación de ingresos a la economía local a aquellos generados por el empleo. El predominio del modelo “todo incluido” acentúa esta situación. Por su parte, la población nativa, excluida históricamente de esas dos actividades, ha recurrido a la emigración o a la vinculación a actividades ilegales para obtener ingresos, con las implicaciones sociales y a nivel internacional que esto tiene.

El Gobierno nacional, en el marco del predominio de una política de desarrollo neoliberal, ha favorecido y sigue favoreciendo la inversión extranjera directa en el territorio, y por ende la consolidación de multinacionales hoteleras, que monopolizan el sector y que, concentradas en el “todo incluido”, poco dejan a la Isla.

## Conclusiones generales

Este largo recorrido a través de la historia económica de San Andrés nos lleva a concluir que en este lugar la acción estatal ha sido determinante en la configuración del desarrollo económico. Y en este propósito el sistema tributario ha sido pieza fundamental. En 1935 una disposición arancelaria determinó la sustitución del principal comprador, Estados Unidos por Colombia continental; en 1953 el régimen de puerto libre reorientó la economía, de primario-exportadora a especializada en el comercio, y el modelo de apertura económica determina un nuevo cambio en la orientación económica, al constituirse en la disposición que llevaría al declive del puerto libre y la consolidación del turismo como principal sector económico.

Si bien las Islas comparten con el resto de América Latina y el Caribe una herencia de desarrollo asimétrico que se repite y se profundiza a través del tiempo, en el Archipiélago se presenta un componente adicional que ha sido decisivo en el proceso: el accionar del Estado, motivado por un mal entendido ejercicio de soberanía. Es así como, mientras las cifras económicas siguen incrementándose, la población enfrenta serios problemas sociales.

Esta soberanía mal entendida ha sido un factor determinante del tipo de turismo que se desarrolló en las Islas, pues el intento de poblarlas con inmigrantes colombianos descuidó las potencialidades que ofrecía no solo su posición estratégica en el Caribe, sino también su herencia común y su condición bilingüe. Estos elementos, bien orientados y potencializados, hubieran sido propicios para hacer de la Isla un destino turístico de talla internacional, en condiciones de competir con las demás islas del Caribe.

El caso de San Andrés no dista del que se presenta en América Latina y el Caribe en general: impresionantes cifras de crecimiento de ingresos y pocos cambios en la desigual distribución de estos. Según Ocampo (2004) esta es una situación que se repite de modelo económico en modelo económico. Específicamente, en el caso de San Andrés el patrón que se repite es que en cada modelo cambia el agente retenedor de la mayor cantidad de ingresos y se acentúa aún más la desigual distribución del ingreso.

En el modelo agroexportador había desigual distribución del ingreso, pues unos pocos contaban con barcos, locales comerciales y el capital que les permitía controlar la venta del coco. En el modelo de puerto libre cambia el agente retenedor del ingreso y se profundiza la desigualdad: ahora son los inmigrantes extranjeros, en su mayoría, los que dominan la economía y orientan la acción estatal, mientras la mayor parte de la población local es excluida del proceso de desarrollo económico. En el modelo económico actual vuelve a cambiar el agente retenedor del ingreso y se acentúa aún más la exclusión social: las cadenas hoteleras y comerciales manejan los dos principales sectores de la economía local y cuentan con el capital y el apoyo estatal suficiente para garantizar el monopolio económico.

Por tanto, se necesitan cambios estructurales dentro del modelo de desarrollo, cambios que deben ser liderados por el Estado y orientados por la comunidad local. La pertenencia de Colombia a la Zona de Turismo Sustentable del Caribe puede aprovecharse para promocionar el destino como lugar óptimo para el aprendizaje de dos lenguas. El turismo académico puede ser considerado una potencialidad de la Isla frente a las demás islas del Caribe. Pero la consolidación de esta iniciativa requiere de una efectiva y decidida acción estatal.

Resulta también prioritario generar encadenamientos entre los sectores productivos. Que la agricultura local provea la materia prima para los hoteles. Esto, además de beneficiar a la población local, permitiría a su vez reducir la dependencia económica del turismo.

## Bibliografía

- Abello, Alberto. 2006. Isleños go fast. *Semana*, 12 de febrero.
- Advertencia a Nicaragua: Colombia no cederá su integridad territorial. 1979. *El Tiempo*, 27 de diciembre, 1 y 6-A.
- Aeronáutica acaba con el turismo a San Andrés y Providencia. 1975. *El Tiempo*, 20 de enero, 2-A.
- Agua para San Andrés y Providencia. 1993. *El Tiempo*, 20 de octubre, sección La Nación.
- Aguilera, M., C. Bernal y P. Quintero. 2006. *Turismo y desarrollo en el Caribe colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional No. 79*. Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Aguilera, M., E. Hernández y J. Herrera. 2000. *El turismo en San Andrés Islas en la década de los noventa*. San Andrés Isla: Documentos Banco de la República.
- Albuquerque, K. de y W. Stinner. 1977. The Colombianization of Black San Andreans, *Caribbean Studies* 17, 3-4 (oct.-ene.):171-181.
- Altés, C. 2006. *El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. Serie de Informes Técnicos de Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington, DC: BID. Consultado en: <http://grupobid.org/sds/doc/ENV-149e.pdf>
- Ampliado a \$2500 cupo de San Andrés. 1969. *El Tiempo*, 7 de noviembre, 1 y 30.
- Ana García de Pechthalt. 1997. *El Tiempo*, 31 de octubre.
- Apertura en la coca. 1993. *Semana*, 26 de julio.
- Apostolopoulos, Y. y D. Gayle. 2002. From Mirab to Tourab? Searching for Sustainable Development in the Maritime Caribbean, Pacific, and Mediterranean. En *Island Tourism and Sustainable Development: Caribbean, Pacific and Mediterranean experiences*, eds. Y. Apostolopoulos y D. Gayle, 3-14. Londres: Praeger.

- Archbold, A. 1997. Población, lengua y medio ambiente: tres factores que determinan la sobrevivencia de la cultura en una isla del Caribe. Caso San Andrés, Isla. (Ponencia presentada en el Seminario "San Andrés: Reserva de Biosfera. Demografía, Medio Ambiente y Desarrollo", San Andrés Isla, 10-12 de septiembre).
- Archivo General de la Nación (AGN). Informe del Intendente de San Andrés y Providencia, Álvaro de Uricoechea, septiembre 30 de 1936, pp. 31.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, f. 86.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, pp. 91 y 92.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª (Informe de Simón A. Howard dirigido al Intendente), f. 412.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, f. 416.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, t. 68, ff. 402-404.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, t. 696, ff. 447, 453, 470, 471, 479, 480, 485, 510-515, .
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República. Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, t. 713, f. 65.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, t. 732, f. 474.
- Archivo General de la Nación (AGN). Sección República, Fondo Ministerio de Gobierno, Sección 1ª, t. 954, f. 360.
- Arenas, Ismael. 1973. Fallo contra propiedades extranjeras en San Andrés. *El Tiempo*, 31 de julio, 1 y 2A.
- Arenas, M. y R. Gómez. 1993. *San Andrés Isla hacia el futuro, alternativas de paisaje. Propuesta para la valoración y el diseño de nuestro paisaje insular*. Tesis de pregrado, Universidad Nacional, Medellín.
- Arnaiz, S. y A. César. 2009. Geopolítica, recursos naturales y turismo: una historia del Caribe Mexicano. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- ¡A viajar! 2002. *Semana*, 16 de diciembre.
- Ballesteros, A. 1972. Apuntes sobre las islas de San Andrés y Providencia. En *San Andrés y Providencia. 150 años en la vida de las Islas, 1822-1972*, ed. J. Paredes. San Andrés: Cámara de Comercio / Editorial Alpes.

- Bancelin, Claudine. 1987. Por fin llega el agua dulce a San Andrés. *El Tiempo*, 3 de julio, 7A.
- Bancelin, Claudine. 1988. Catastrófico incendio en visita de Barco: San Andrés estará por seis meses sin energía. *El Tiempo*, 24 de septiembre, 1A.
- Banco de la República de Colombia, Departamento de Investigaciones Económicas. 1978. *Resumen de la situación económica de la Intendencia Especial de San Andrés y Providencia Isla*. San Andrés Isla: Banco de la República.
- Banco de la República de Colombia. 1985. *Informe económico*. San Andrés Isla: Banco de la República.
- Barth, C. 1978. *Cómo se hace un pueblo. San Andrés y Providencia 1492-1977*. San Andrés: Aranzazu.
- Bernal, C. (2004) *Turismo y problemática ambiental: el caso de San Andrés Isla, Colombia*. Tesis de maestría. Universidad Nacional, San Andrés Isla.
- Bush-Howard, Harold. 1992. San Andrés y Providencia. Nacionalismo y separatismo años sesenta y setenta. *Revista Credencial Historia* 36 (diciembre): 11-13.
- Bush-Howard, Harold. 1994. Contexto socioeconómico. Apertura económica y cambio de modelo de desarrollo en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. *Colombia isleña: pasos hacia el Caribe. Memorias del seminario Desarrollo y Medio Ambiente: San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el marco del nuevo ordenamiento territorial*, ed. C. Toro. Bogotá: Colciencias / Fondo Caribe.
- Cabrera, W. 1980. *San Andrés y Providencia. Historia*. Bogotá: Cosmos.
- Cae banda internacional de narcos en Colombia. 1990. *El Tiempo*, 22 de diciembre, sección La Nación.
- Cámara de Comercio de San Andrés Isla (CCS). 1972. *San Andrés y Providencia. 150 años en la vida de las Islas 1822-1972*. Bogotá: Editorial Alpes.
- Cámara de Comercio de San Andrés Islas (CCS). 1973. *Anuario*.
- Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia Islas (CCS). 1982-1984. Índices económicos y culturales.
- Cámara de Comercio, Universidad Nacional / Banco de la República. 2000. *Informe de coyuntura regional San Andrés Islas. Cuarto trimestre de 1999*.
- Capturan a un extraditabile en San Andrés. 1990. *El Tiempo*, 22 de noviembre, sección La Nación.
- Carbonell, C. 2008. Algunas reflexiones sobre el turismo y la pobreza en el espacio latinoamericano. En *Turismo, pobreza y territorios en América Latina*, ed. C. Carbonell. Bogotá: Universidad Externado.
- Caribbean Tourism Organization. 2007, 2008 y 2009. *Latest Statistic*.

- Carrizosa, J. 1996. La evolución del debate sobre desarrollo sostenible. En *La gallina de los huevos de oro: debate sobre el concepto de desarrollo sostenible. (Ecos 5)*, eds. Cerec y Ecofondo. Bogotá: Gente Nueva.
- Carrizosa, J. 2001. Desarrollo y medio ambiente. En *La roca y las mareas. Ensayos sobre economía ecológica*, eds. J. Sánchez y A. Supelano. Bogotá: Unibiblos.
- Castellar, M. 1976. *Cincuenta años de misión bien cumplida. Reseña histórica de la misión capuchina de San Andrés y Providencia, 1926-1976*. Bogotá: Capuchinos.
- Castro, A. 1984. Industria y política económica del siglo XIX. *Cuadernos de Economía*, 2ª época, 6, 7: 83-107.
- Cavelier, Andrés. 1995. Rechazo a acusaciones de *The New York Times* sobre San Andrés. *El Tiempo*, 11 de enero, sección Primera Página.
- Caycedo, María R. 1979. *San Andrés Isla puerto libre: consecuencias para el comercio y el turismo*. Tesis de grado, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.
- Castro Caycedo, Gustavo. 1981a. La crisis en San Andrés (II). Los isleños viven a precio de turista. *El Tiempo*, 1º de mayo, 6A.
- Castro Caycedo, Gustavo. 1981b. "La crisis en San Andrés (III). Foro de *El Tiempo* en San Andrés. 1981b. *El Tiempo*, 3 de mayo, 7C.
- Castro Caycedo, Gustavo. 1982. Cuidado con San Andrés. *El Tiempo*, 19 de abril, 5A.
- Cedeño, E. 2004. *Estructura económica, social y política de Colombia y Panamá a finales del siglo XIX*. Lotería Nacional de beneficencia de Panamá n.º 452. .
- César, A. y S. Arnaiz. 2002. *Globalización, turismo y sustentabilidad*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Charry, C.A. 2002. En el trasfondo de la "Colombianización": el Archipiélago de San Andrés visto por funcionarios del Estado colombiano (1888-1924). *Sociedad y Economía* 2 (septiembre). <http://dintev.univalle.edu.co/revistasunivalle/index.php/SyE/article/view/208>
- Child, Jorge. 1954. Visita a San Andrés y Providencia. *El Tiempo*, 8 de septiembre, 1 y 21.
- Cincuenta turistas huilenses harán una excursión a San Andrés el 23. 1956. *Intermedio*, 16 de noviembre, 17.
- Clemente, I. (coord.). 1989. *San Andrés y Providencia. Tradiciones culturales y coyuntura política*. Bogotá: Uniandes.
- Clemente, I. 1994. El Caribe insular: San Andrés y Providencia. En *Historia económica y social del Caribe Colombiano*. ed. A. Meisel. Barranquilla: Uninorte.
- Comité para Nicaragua. 2002. *El Tiempo*, 18 de enero, sección Internacional.
- La conexión alemana. 1997. *Semana*, 21 de abril.

- Congreso de la República de Colombia, Programa de Fortalecimiento Legislativo, Oficina de Asistencia Técnica Legislativa. 2004. *Zonas de frontera en Colombia: régimen, situación actual y legislación extranjera*. Octubre.
- Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 1999. *Informe fiscal 1998*. San Andrés Isla.
- Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 2010. *Informe fiscal 2003-2009*. San Andrés Isla.
- Conway, D. 2002. Tourism, Agriculture and the Sustainability of Terrestrial Ecosystems in Small Islands. En *Island Tourism and Sustainable Development: Caribbean, Pacific and Mediterranean experiences*, eds. Y. Apostolopoulos y D. Gayle. Londres: Praeger.
- Correa, N. 1994. Contexto jurídico institucional San Andrés, nuevo ente departamental. En *Colombia isleña: pasos hacia el Caribe*. Memorias del seminario Desarrollo y Medio Ambiente: San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Marco del Nuevo Ordenamiento Territorial, ed. C. Toro. Bogotá: Colciencias / Fondo Caribe.
- Cortés, M. 1988. El Archipiélago de San Andrés y Providencia hacia 1912. La visión de un visitador gubernamental. *Boletín de Historia* 5, 9-10.
- Cortés Jiménez, C. 1970. Estímulos agrícolas a islas de San Andrés. *El Tiempo*, 1 de agosto, 20.
- Creces Ciencia y Tecnología. 1997. Las ratas y las infecciones. *Revista Creces*. <http://www.creces.cl/new/index.asp?imat=++%3E++6&tc=3&nc=5&art=636>
- Curul en la Cámara para San Andrés, pide López de Mesa. 1954. *El Tiempo*, 16 de enero, 1 y 7.
- De armas comprar. 1994. *Semana*, 6 de junio.
- Demandado líder de SOS. 1995. *El Tiempo*, 3 de marzo, 6A.
- Demandan a Colombia. 2001. *El Tiempo*, 7 de diciembre, sección Política.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). 1999. *Censo*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). 2005. *Censo*. [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=307&Itemid=124](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124)
- Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (DAS&P). 1999. *Proceso de saneamiento fiscal y de fortalecimiento institucional del departamento. Análisis institucional, diagnóstico y propuesta de ajuste*. San Andrés Isla.
- Detenida congresista Ana García de Pechthalt. 1996. *El Tiempo*, 15 de junio, sección Judicial.
- Diario Oficial*. 17 de agosto de 1968, 487-488.

- Díaz, Félix. 1978. *Monografía del Archipiélago de San Andrés*. Bogotá: Medio Pliego.
- Dice el intendente: en dos años se han invertido más de \$3600 millones en San Andrés. 1984. *El Tiempo*, 10 de septiembre, 3E.
- Diez millones de cocos se pierden anualmente en la isla de San Andrés. 1953. *El Tiempo*, 20 de noviembre, 1 y 21.
- Duplican el costo de la Tarjeta de Turista. 1992. *El Tiempo*, 26 de noviembre, sección La Nación.
- Eastman, J. 1987a. *Las amenazas a la "Arcadia feliz y deseada": el Archipiélago de San Andrés y Providencia en 1927. Visiones desde las Islas*. Bogotá: Universidad Externado.
- Eastman, J. 1987b. Sobre historia y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. (Ponencia presentada en el IV Congreso de Antropología, Popayán, 8 a 12 de octubre).
- Eastman, J. 1988a. Memoria de un visitante. Aproximación al Archipiélago de San Andrés y Providencia a fines de 1913. *Boletín de Historia* 5, 9-10.
- Eastman, J. 1988b. Colombia: historia, sociedad y conflicto. *Universitas Humanística* 17, 29 (enero-junio).
- Eastman, J. 1990. El Archipiélago de San Andrés y Providencia, 1886-1930. Sociedad, integración y conflicto en el proceso de la "colombianización". (Ponencia presentada en el VII Congreso de Historia de Colombia, Universidad del Cauca, Popayán, 19 a 23 de noviembre).
- Eastman, J. 1992. Creación de la Intendencia de San Andrés y Providencia. La cuestión nacional en sus primeros años. *Credencial Historia* 36 (diciembre).
- E. C. G. 1953. "A cuatro horas de Bogotá quedarán las islas de San Andrés y Providencia", en *El Tiempo*, Bogotá, 21 de noviembre de 1953, pág. 15.
- En cigarrillos \$7208 millones perdió el fisco por contrabando. 1981. *El Tiempo*, 20 de abril, 5B.
- En San Andrés isleños piden participación en el manejo administrativo. 1980. *El Tiempo*, 28 de junio, última E.
- En San Andrés, obras por \$222 millones inaugura Turbay el sábado. 1981. *El Tiempo*, 13 de octubre, 4B.
- En San Andrés tomarán medidas para que se incremente el turismo. 1954. *El Tiempo*, 24 de abril, 5.
- Escaramuza caribeña. 2000. *Semana*. 3 de enero.
- Escobar, C. (1937) Informe Comisión parlamentaria. San Andrés y Providencia.
- Estudian soluciones para problemas de San Andrés. 1967. *El Tiempo*, 15 de mayo, 7.

- Evidencia de contrabando. 1961. *El Tiempo*, 2 de enero, 4.
- Fayos-Solá, E. 2004a. Política turística en la era de la globalización. *Mediterráneo Económico* 5 (Las nuevas formas de turismo): 215-232.
- Fayos-Solá, E. 2004b. Tourism for Development: The WTO Framework. En *Tourism's Potential as a Sustainable Development Strategy. Proceedings from the 2004 WTO Tourism Policy Forum*, ed. WTO. Madrid: WTO.
- Figuerola, M. 2002. El crecimiento turístico sostenible como promotor del desarrollo económico y social. En *Turismo y desarrollo sostenible*, ed. Daniel Meyer. Bogotá: Universidad Externado.
- Francis, Bill, Juvencio Gallardo, Enrique Pussey Bent y Lidia Grijalbo. 1993. San Andrés, en correo. *El Tiempo*, 1° de marzo, sección Opinión, Cartas del lector.
- González Toledo, Felipe. 1964. El paisaje de San Andrés eclipsado por el comercio. *El Tiempo*, 6 de septiembre, 5 y 30.
- La Grancolombiana inaugurará el jueves el servicio a San Andrés. 1954. *El Tiempo*, 14 de mayo, 9.
- Gran excursión de radioaficionados habrá a San Andrés. 1954. *El Tiempo*, 30 de marzo, 21.
- Graves problemas de todo orden tienen San Andrés y Providencia. 1953. *El Tiempo*, 4 de septiembre, 17.
- Guarín, Kilian. 1985. San Andrés Islas. El día que Simón González hizo llover. *El Tiempo*, 17 de marzo, 3C.
- La guerra en alta mar. 2000. *Semana*, 20 de noviembre.
- Guerrero, A. 1983. San Andrés y Providencia: tres décadas de puerto libre. *Revista Nueva frontera* 443 (1° de agosto).
- Hasta \$5000 se podrá traer desde San Andrés. 1973. *El Tiempo*, 3 de octubre, 1 y 2A.
- Hay racionamiento y miseria en San Andrés. 1980. *El Tiempo*, 3 de junio, 3A.
- Hernández, Gustavo. 1979. Breves de las islas. *El Tiempo*, 4 de abril, 8D.
- Hernández, Gustavo. 1980. Energía de San Andrés, la más cara. *El Tiempo*, 6 de junio, 5B.
- Hernández, Gustavo. 1981. Preocupante decadencia turística de San Andrés. *El Tiempo*, 23 de marzo, 5B.
- Hernández, Gustavo. 1982. Primera dama inaugura barrio en San Andrés. *El Tiempo*, 23 de julio, 15A.
- Hernández, Gustavo. 1983. Capturan a cinco secuestradores en San Andrés. *El Tiempo*, 17 de marzo, 17C.

- Herrera, J. y E. Hernández. 1999. *La apertura económica y su incidencia en el Archipiélago de San Andrés y Providencia Islas*. Trabajo de grado, Universidad Francisco de Paula Santander e Instituto de Formación Técnica Profesional, San Andrés Isla.
- Herrera, L., G. Cortés, D. Robinson, J. Hooker y B. Hooker. 1976. *Diagnóstico de la situación socioeconómica de San Andrés. 1975-1976*. San Andrés Isla: Intendencia Especial de San Andrés y Providencia, Oficina de Planeación.
- Honduras dio sí al tratado limítrofe. 1999. *El Tiempo*, 1° de diciembre, sección La Nación.
- Iglesias, E. 2004. Tourism and Development in Latin America and the Role of the Interamerican Development Bank. En *Tourism's Potential as a Sustainable Development Strategy. Proceedings from the 2004 WTO Tourism Policy Forum*, ed. WTO. Madrid:WTO.
- Incautados bienes de los Sarria. 1996. *El Tiempo*, 29 de marzo, 9A.
- Indicadores económicos regionales San Andrés Isla*. Cuarto trimestre de 1999.
- Instituto Colombiano Agropecuario, Regional n.º 1. 1989. *Diagnóstico preliminar San Andrés*. Tibaitata, Colombia.
- Instituto de Sociología de la Universidad de Bruselas (ISUB). 1973. *Manejo integrado del Archipiélago de San Andrés y Providencia, Colombia*. Bogotá: Instituto de Sociología de la Universidad de Bruselas / Ministerio del Desarrollo de Colombia.
- Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. 1976. *Diagnóstico de la situación socioeconómica de San Andrés Isla (1975-1976)*. San Andrés Isla: Oficina de Planeación.
- Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. 1987. *Anuario Estadístico del Archipiélago*. San Andrés Isla: Secretaría de Planeación.
- Intendencia Especial de San Andrés y Providencia. 1989. *Plan de Desarrollo San Andrés Isla*. Bogotá: Gente Nueva.
- La isla de San Andrés, perla del Caribe. 1958. *El Tiempo*, 5 de junio, 4.
- La isla para los isleños. 1970. *El Tiempo*, 18 de octubre, 3.
- Las islas de San Andrés y Providencia se vinculan más estrechamente al país. 1960. *El Tiempo*, 8 de enero, 10.
- Isleños critican la gestión del intendente Pablo Casas. 1972. *El Tiempo*, 5 de septiembre, 2B.
- Klak, T. 1998. *Globalization and Neoliberalism: The Caribbean Context*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- López Toro, Álvaro. 1963. *Estudio socioeconómico de San Andrés y Providencia*. Bogotá: Aedita.

- Lunazzi, Eduardo. 1993. Despierta San Andrés. *El Tiempo*, 3 de junio, sección Viajar.
- Lunazzi, Eduardo. 1994. San Andrés, puente de armas y narcotráfico dice Mindefensa. *El Tiempo*, 15 de octubre de 1994, sección Información General.
- Lunazzi, Eduardo. 1995. Reactivación parcial de las construcciones en San Andrés. *El Tiempo*, 3 de julio, sección Internacional.
- Lunazzi, Eduardo. 2000. Reclusos barren las calles. *El Tiempo*, 7 de diciembre, sección La Nación.
- Una mala racha para los hoteles y aerolíneas: vacaciones ¿qué se hicieron los turistas? 1988. *El Tiempo*, 3 de julio, 1A.
- Malvey, D. y S. Ramírez. 2005. *La actividad empresarial de los inmigrantes "árabes" en San Andrés, 1953-2000*. (Monografías de Administración. Serie Mejores Proyectos de Grado 89). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Manley, M. 1996. Foreword. En *Last Resorts: The Cost of Tourism in the Caribbean*, ed. P. Pattullo. Nueva York, NY: Latin America Bureau.
- Mantilla, S. 2009. *El narcotráfico en la región Caribe: El caso de San Andrés Isla*. (Ponencia presentada en la 34ª Conferencia de la Asociación de Estudios del Caribe, Kingston, Jamaica, 1-5 de junio).
- Martínez Mahecha, Fernán. 1980a. Plana mayor de Mindefensa a San Andrés. *El Tiempo*, 29 de enero, 2A.
- Martínez Mahecha, Fernán. 1980b. La guerra con Nicaragua solo risas produce en San Andrés. *El Tiempo*, 3 de febrero, 4B.
- Martínez Mahecha, Fernán. 1980c. El libro blanco. Colombia desbarata pretensión de Nicaragua. *El Tiempo*, 28 de agosto, última A.
- Más que playa y almacenes. 2006. *Semana*, 4 de marzo.
- McElroy, J. y K. Albuquerque. 2002. Problems for Managing Sustainable Tourism in Small Islands. En *Island Tourism and Sustainable Development: Caribbean, Pacific and Mediterranean Experiences*, eds. Y. Apostolopoulos y D. Gayle. Londres: Praeger.
- Medina, Román. 1982. Proponen convertir a San Andrés en departamento. *El Tiempo*, 12 de agosto, 2B.
- Medina Martelo, Carolina. 2003. *San Andrés Isla: economía vs. medio ambiente. Impactos del modelo de acumulación*. Tesis de grado. Universidad Nacional, Bogotá.
- Meisel, A. 2003. La era de las exportaciones de coco, 1853-1953. En: *La continentalización de la isla de San Andrés, Colombia: panyas, raizales y turismo, 1953-2003*. (Documentos de trabajo sobre economía regional 37). Cartagena de Indias: Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.

- Meisel, A. 2009. Estructura económica de San Andrés y providencia en 1846. Cuadernos de historia económica y empresarial. No. 24. Banco de la república. Centro de estudios económicos regionales.
- Mesa, Elkin. 1964. 220 millones en mercancías venden en San Andrés al año. *El Tiempo*, 17 de mayo, 9.
- Mesa redonda en San Andrés. 1984. *Revista Diners* 167.
- Meyer, Daniel. 2004. *Economía turística en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Universidad Externado.
- Meyer, Daniel. 2002. *Turismo y desarrollo sostenible*. Bogotá: Universidad Externado.
- Mil cincuenta y un millones de pesos, presupuesto para San Andrés y Providencia. 1983. *El Tiempo*, 15 de octubre, 13C.
- Ministros y periodistas hablan sobre el viaje al Archipiélago. A bordo de las fragatas relatan sus impresiones. 1953. *El Tiempo*, 19 de noviembre, 3.
- Mowforth, M. e I. Munt. 2006. *Tourism and Sustainability: Development and New Tourism in the Third World*. Londres / Nueva York, NY: Routledge.
- Muñoz, J. y Y. Bodnar. 1974. *Estudio de un proceso de cambio originado por el establecimiento de la economía de puerto en la comunidad isleña de San Andrés (isla)*. Tesis de grado. Universidad Nacional, Bogotá.
- Naciones Unidas y Cepal. *Panorama social de América Latina, 2009. Documento informativo*. <http://www.oei.es/pdf2/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>
- Narcocontactos en San Andrés. *El Tiempo*, 17 de octubre, 3A.
- Los náufragos. 2006. *Semana*, 23 de septiembre.
- Newball, Francis. 1912. .... *The Searchlight* 1, 1° de febrero.
- Nicaragua prohíbe vuelos a San Andrés. 1969. *El Tiempo*, 30 de septiembre, 1 y 20.
- Nicaragua reclama a San Andrés. 1979. *El Tiempo*, 20 de diciembre, 11A.
- Nuevo reglamento para viajeros a San Andrés. 1979. *El Tiempo*, 14 de diciembre, 2A.
- Ocampo, J. A. 2004. *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Norma / Naciones Unidas.
- Obras por \$10 000 000 inician en San Andrés. 1970. *El Tiempo*, 2 de octubre, 20.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1970. La industria del aceite de coco. *Cuadernos de Fomento Agropecuario* 89.
- Organización Mundial del Turismo. 2009. *Barómetro OMT del turismo mundial* 1, 7. <http://www.vistaalmare.com/content/view/full/182/28/>
- Organización Mundial del Turismo. 2001. *Apuntes de metodología de la investigación en turismo*. Madrid: OMT.

- Ospina, Clara Elvira. 1995. Unidad antilavado para San Andrés. *El Tiempo*, 27 de marzo, sección Primera Página.
- Un paraíso que se pierde". 2001. *Semana*. Lunes 22 octubre 2001
- Pardo, R. y J. G. Tokatlian. 1989. Importancia de San Andrés y Providencia en la relaciones internacionales de Colombia. En *San Andrés y Providencia. Tradiciones culturales y coyuntura política*, coord. Isabel Clemente. Bogotá: Uniandes, 253-264.
- Paredes, J. 1989. Régimen legal para el Archipiélago de San Andrés y Providencia. Leyes, decretos, acuerdos y resoluciones actualmente en vigencia. Bogotá: Cima.
- Parsons, J. 1985. San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del Caribe. Bogotá: El Áncora.
- Patiño, J. 2009. Marcados por la pasión. *Semana*, 21 de junio.
- Patiño, V. M. 1963. *Plantas cultivadas y animales domésticos en América equinoccial*. Cali: Imprenta Departamental.
- Patullo, P. 1996. *Last Resort: The Cost of Tourism in the Caribbean*. Nueva York, NY: Latin America Bureau.
- Pedraza, S. 1988. Soberanía y deterioro cultural en el Archipiélago de San Andrés y Providencia. *Revista Sotavento* 1, 2.
- Pechthalt, Benlevi. 1973a. Deportados de San Andrés 120 sujetos. *El Tiempo*, 15 de marzo, 14C.
- Pechthalt, Benlevi. 1973b. Parálisis administrativa en San Andrés. *El Tiempo*, 6 de julio, 6A.
- Pechthalt, Benlevi. 1975. Disminución del turismo en San Andrés. *El Tiempo*, 5 de julio, 4A.
- Pechthalt, Benlevi. 1976a. Sin impuesto mercancías de San Andrés. *El Tiempo*, 13 de marzo, 10A.
- Pechthalt, Benlevi. 1976b. Comerciantes demandan decreto presidencial. *El Tiempo*, 4 de junio, 11A.
- Pechthalt, Benlevi. 1977. Descuentos del 50 % para turismo en San Andrés. *El Tiempo*, 6 de mayo, 2A.
- Petróleo por todos lados. 2010. *Semana*, 13 de noviembre de 2010.
- Plantel avícola y porcino montarán en San Andrés. 1954. *El Tiempo*, 26 de mayo, 19.
- Plazas, Humberto. 1964. Rebajará el presupuesto de la isla de San Andrés. *El Tiempo*, 9 de noviembre, 11.
- Pomare, Asilvina. 2011. Evaluación económica del turismo: el caso de San Andrés Isla, Colombia. Tesis de grado para optar al título de Magister en Medio Ambiente y Desarrollo. Instituto de Estudios Ambientales. Universidad Nacional de Colombia

- Pombo, Roberto. 1986. Colombia consolida sus posiciones en el Caribe. *El Tiempo*, 3 de agosto, 1A.
- Pombo, Roberto. 1995. Verdades y calumnias. *Semana*, 3 de abril de 1995.
- ¿Por qué San Andrés? 1995. *Semana*, 20 de marzo.
- Por viaje de Turbay a las islas Nicaragua protesta. 1980. *El Tiempo*, 4 de septiembre, 1A.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York, NY: Mundi-Prensa.
- Proyectos e Inversiones Turísticas (P&IT). 1986. *Propuesta de estrategia global de desarrollo turístico para el archipiélago de San Andrés y providencia*. (Anexo al contrato 003/86 Dainco/PIT).
- ¿Qué pasa con la seguridad en San Andrés? 2008. *Semana*, 6 de septiembre.
- Quintero, P. 2004. *El turismo como estrategia de desarrollo económico sostenible: el caso de San Andrés isla, Colombia*. Tesis de grado. Universidad Nacional, San Andrés Isla.
- Ramírez, M. 1996. El concepto de desarrollo humano sostenible. En *La gallina de los huevos de oro: debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. (Ecos 5), Cerec y Ecofondo. Bogotá: Gente Nueva.
- Ramírez, C. C. 1988. Apuntes para un estudio de la apropiación del espacio y la vivienda en San Andrés. *Revista Sotavento* 1, 2.
- Ramírez, M.T. y J. P. Téllez. 2006. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>
- Ratter, B. 2001. *Redes Caribe. San Andrés y Providencia y las Islas Caimán: entre la integración económica y la economía cultural regional*. San Andrés Isla: Universidad Nacional.
- Recomiendan suspender a gobernador de San Andrés. 1996. *El Tiempo*, 23 de agosto, sección Información General.
- Restrepo, D. 1994. Nuevo contexto político, económico y social del desarrollo. En *Colombia isleña: pasos hacia el Caribe. Memorias del seminario Desarrollo y Medio Ambiente: San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el Marco del Nuevo Ordenamiento Territorial*, ed. C. Toro. Bogotá: Colciencias / Fondo Caribe.
- Revista Temas*. 1941. (med). Vol. 1, N° 01-08, Abril-diciembre.
- Rivas, H. O. 1984. *Informe económico 1983*. San Andrés Isla: Departamento de Investigaciones Económicas, Banco de la República.
- Robinson, D. 1974. *La otra cara del paraíso turístico: condiciones socioeconómicas del nativo en el puerto libre de San Andrés y Providencia*. Trabajo de grado. Universidad de La Salle, Bogotá.

- Rodríguez, Indalecio. 1986. Acuerdo sobre cayos con Honduras. *El Tiempo*, 1º de agosto, última C.
- Rueda, O. 2004. El TLC y su impacto en el turismo colombiano. *Semana*, 23 de mayo.
- Rueda, O. 2008. Agenda San Andrés: atracción de inversiones y desarrollo sostenible. ¿Qué tipo de turismo privilegiar? (Ponencia presentada en el foro "Por una Colombia Bien Gobernada, 2008-2011", San Andrés Isla, 22 de agosto.
- Ruiz Rivas, Guillermo. 1948. El archipiélago lejano (San Andrés y Providencia). Barranquilla: Ediciones Arte.
- Ruiz, María y Carol O'flin. 1992. *San Andrés y Providencia: una historia oral de las islas y su gente*. Bogotá: Banco de la República.
- Rumbo incierto. 2004. *Semana*, 25 de abril.
- Sachs, W. 1996. Anatomía política del desarrollo sostenible. En *La gallina de los huevos de oro: debate sobre el concepto de desarrollo sostenible*. (Ecos 5), eds. Cerec y Ecofondo. Bogotá: Gente Nueva.
- Samper: San Andrés ya está bajo control. 1995. *El Tiempo*, 28 de mayo, sección La Nación.
- Samuel. 1971. Providencia, isla promisoría. *El Tiempo*, 20 de septiembre, 5C.
- San Andrés, uno de los más corruptos. 1999. *El Tiempo*, 25 de enero, sección La Nación.
- San Andrés: un paraíso artificial. 1994. *El Tiempo*, 16 de octubre, sección Panorama, 2B.
- San Andrés y Providencia. 1937. *Informe de la Comisión Parlamentaria que visitó el Archipiélago*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Sandner, G. 2003. *Centroamérica y el Caribe occidental. Coyunturas, crisis y conflictos 1503-1984*. San Andrés Isla: Universidad Nacional, Instituto de Estudios Caribeños.
- Santamaría, Germán. 1981. De Leticia a San Andrés. Colombia de cabo a rabo. *El Tiempo*, 28 de junio, 1B.
- Santamaría, Germán. 1987. San Andrés y Providencia: la Colombia donde aún hay esperanza. *El Tiempo*, 25 de enero, 1B.
- Santamaría, Germán y Gustavo Castro Caicedo. 1981. Foro de *El Tiempo* en San Andrés. La burocracia devora a la isla. *El Tiempo*, 20 de junio, 1A y 2C.
- Satisfacción en la isla por la visita del señor presidente Rojas Pinilla. 1953. *El Tiempo*, 9 de noviembre, 1 y 9.
- Se adelantan en San Andrés estudios sobre cultura negra. 1954. *El Tiempo*, 17 de marzo, 19.

- Sheahan, J. 1990. *Modelos de desarrollo en América Latina: pobreza represión y estrategia económica*. México: Patria.
- El señor de la guerra. xxxx. *Semana*.
- Sourdis, A. 2007. San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las Islas que coronan la región Caribe colombiana. En *La región y sus orígenes: momentos de la historia económica y política del Caribe colombiano*, comp. G. Bell. Barranquilla: Colección Manglaría 1, Parque Cultural del Caribe. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/historia/putil1/utl2b.htm>
- Tarifas de ganga a San Andrés. 1976. *El Tiempo*, 14 de abril, 6B.
- Tewarie, B. 2002. The Development of a Sustainable Tourism Sector in the Caribbean. En *Island Tourism and Sustainable Development: Caribbean, Pacific and Mediterranean Experiences*, eds. Y. Apostolopoulos y D. Gayle. Londres: Praeger.
- Turismo internacional se toma a San Andrés y Providencia. 1994. *El Tiempo*, 12 de febrero, sección Información General.
- El último naufragio. 2004. *Semana*, domingo 25 de abril.
- Unidad Investigativa. 1996. San Andrés islas en la mira de la corrupción. *El Tiempo*, 26 de mayo de 1996, sección Acontecimiento.
- United Press International (UPI). 1977. Alza en tarifa aérea de EE. UU. a San Andrés. *El Tiempo*, 16 de junio, última B.
- Universidad Nacional de Colombia. 2001. Voces de San Andrés. Crisis económica y economía de un territorio Insular. *Cuadernos del Caribe* 2.
- Un millón de cocos entran de contrabando. 1960. *El Tiempo*, 20 de septiembre.
- Valencia Jaramillo, J. 1982. San Andrés, hacia el suicidio (I). *El Tiempo*, 18 de enero, 5A.
- Vollmer, L. 1997. *Historia del poblamiento del Archipiélago de San Andrés, vieja Providencia y Santa Catalina*. San Andrés Isla: Ediciones Archipiélago.
- World Tourism Organization (ed.). 2004. *Tourism's Potential as a Sustainable Development Strategy. Proceedings from the 2004 WTO Tourism Policy Forum*. Madrid: WTO.
- World Tourism Organization y Secretaría General Iberoamericana. 2008. *Turismo en Iberoamérica: panorama actual*. <http://www.segib.org/documentacion.php?pagina=3&idioma=esp&bus=1>
- World Travel and Tourism Resource Council. 2009.
- Yunis, E. 2008. Turismo y reducción de la pobreza en América Latina: una oportunidad histórica. En *Turismo, pobreza y territorios en América Latina*, ed. C. Carbonell. Bogotá: Universidad Externado.
- Yunis, E. 2002. Introducción. En *Turismo y desarrollo sostenible*, ed. Daniel Meyer. Bogotá: Universidad Externado.

*La travesía Económica del Poder: una mirada a la historia de San Andrés*  
es un título editado por la Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.  
Cuidó de su diseño Julián Hernández - Taller de Diseño,  
en su composición se utilizaron caracteres Gill Sans 11 puntos,  
formato de 17 x 24 centímetros,  
páginas interiores en Bond Bahía de 75 gramos y  
carátula en propalcote c2s de 240 gramos.  
Se imprimieron 150 ejemplares  
en los talleres de Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.  
Bogotá, D. C., Colombia  
Agosto de 2014

Mucho se ha escrito sobre la vocación turística del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero es poco lo que se conoce sobre su tradición agraria. El libro *La Travesía económica del Poder* documenta el que ha sido considerado uno de los períodos históricos más importantes en la economía de San Andrés: el período económico dominado por las exportaciones de coco, que se extiende desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX.

La descripción y el análisis de este período económico permite ilustrar el contexto que precedió al drástico cambio en la orientación económica que sufrieron las islas, que a partir de la segunda mitad del siglo XX pasaron de ser economías primario-exportadora a ser territorios dedicados principalmente al sector terciario o de servicios (turismo y comercio). Así pues, si ayer fue una sociedad productora y exportadora de bienes agrícolas hoy enfrenta serios problemas de seguridad alimentaria.

En particular el libro analiza la transición a través de tres ciclos económicos trascendentes en la historia de la isla de San Andrés: el periodo de exportaciones de coco (1853-1987); el ciclo económico del puerto libre (1953-1994) y el actual modelo de reserva de biosfera (2000-2011) en un intento por ilustrar el proceso mediante el cual San Andrés pasa de ser un importante proveedor de coco en el Caribe a consolidarse como uno de los más destacados destinos turísticos de Colombia.

El nombre escogido “La travesía económica del poder” se refiere a que durante todo el desarrollo del libro se plantean serios cuestionamientos en torno al papel del estado en la consolidación de un modelo de desarrollo económico que paulatinamente ha ido alejando a los nativos del poder económico. Poder que ha pasado de los nativos (antiguos esclavos), en la era del coco, a los inmigrantes nacionales y extranjeros, durante el puerto libre y ahora, más recientemente, el poder que se concentra en las cadenas hoteleras y comerciales.

ISBN-13: 978-958-775-009-6



9 789587 750096

